

КОНСТИТУЦИОННО- ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ РЕФОРМ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

**УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКИЙ КОМПЛЕКС
(учебное пособие)**

Отв. ред. д.ю.н., проф. С.А. Авакьян

*Исследование выполнено за счет гранта
Российского научного фонда
(проект № 14-18-00168)*

Москва
ЮСТИЦИНФОРМ
2016

ББК 67.401
УДК 342.92
А181

Коллектив авторов

Авакьян С.А. — доктор юридических наук, профессор
Баженова О.И. — кандидат юридических наук, доцент
Ежукова О.А. — кандидат юридических наук, ассистент
Кененова И.П. — кандидат юридических наук, доцент
Старостина И.А. — кандидат юридических наук, доцент
Троицкая А.А. — кандидат юридических наук, доцент
Шевурдяев С.Н. — кандидат юридических наук, доцент
Шустров Д.Г. — кандидат юридических наук, доцент

A181 **Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом.** Учебно-методический комплекс (учебное пособие) / Отв. ред. д.ю.н., проф. С.А. Авакьян. — М.: Юстицинформ, 2016. — 568 с.

ISBN 978-5-7205-1374-0

Настоящая работа подготовлена сотрудниками кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова в порядке продолжения реализации научных проектов, посвященных конституционно-правовым аспектам функционирования публичной власти в современном мире и особенно в Российской Федерации. Данное издание в целевом порядке обращено к острейшей политической и правовой проблеме противодействия коррупции и посвящается анализу конституционно-правовых основ антикоррупционных реформ в России и за рубежом.

Издание подготовлено в форме Учебно-методического комплекса и является учебным пособием для студентов юридических вузов, иных учебных заведений, близких по своему профилю к данной проблематике, а также для всех лиц, которые интересуются организацией публичной власти, государства и общества в целом и более пристально противодействием коррупции как серьезному злу, на преодоление которого направлены усилия и акты Президента Российской Федерации, Федерального Собрания РФ, Правительства и иных органов исполнительной власти, судов, а также старания многих институтов гражданского общества.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, экономические, социальные, политические аспекты преодоления коррупции, лоббизм, декларирование доходов и расходов, конфликт интересов, прозрачность деятельности органов публичной власти, внутригосударственные и международные средства борьбы с коррупцией, задачи конституционно-правового регулирования.

ББК 67.401
УДК 342.92

ISBN 978-5-7205-1374-0

© Юстицинформ, 2016

CONSTITUTIONAL AND LEGAL FOUNDATIONS OF AN ANTI-CORRUPTION REFORMS IN RUSSIA AND ABROAD

**METHODICAL COMPLEX
(textbook)**

Ed. Doctor of Law, Professor S.A. Avakyan

*The study was performed by a grant
from the Russian Science Foundation
(Project № 14-18-00168)*

Moscow
YUSTITSINFORM
2016

ББК 67.401
УДК 342.92
А181

Group of authors

Avakyan S.A. — Doctor of Law, Professor
Bazhenova O.I. — PhD, associate Professor
Ezhukova O.A. — PhD, assistant
Kenenova I.P. — PhD, associate Professor
Starostina I.A. — PhD, associate Professor
Troitskaya A.A. — PhD, associate Professor
Sheverdyayev S.N. — PhD, associate Professor
Shustrov D.G. — PhD, associate Professor

A181 **Constitutional and legal foundations of the anti-corruption improvements are expected in Russia and abroad:** methodical complex (textbook) // team of authors — М.: Yustitsinform, 2016. — 568 p.

ISBN 978-5-7205-1374-0

This work is prepared by the staff of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Law Faculty of the Lomonosov Moscow State University in order to continue research projects dedicated to the constitutional and legal aspects of the functioning of the public authorities in the modern world, and especially in the Russian Federation. This publication in the target order is addressed to the acute political and legal issue of anti-corruption, and is dedicated to the analysis of the constitutional and legal framework of anti-corruption reforms in Russia and abroad.

This publication is prepared in the form of educational complex and is intended for students of law schools and other educational institutions as well as for all those who are interested in the arrangement of public authorities, the state and society in general, and more closely in counteraction of corruption as a serious evil which is aimed at overcoming the force and acts of the President of the Russian Federation, the Federal Assembly, the Government and other executive bodies, courts, and the efforts of many institutions of civil society.

Keywords: corruption, anti-corruption, economic, social and political aspects of overcoming corruption, lobbying, declaration of income and expenses, conflicts of interest, transparency of public authorities, domestic and international means to combat corruption, the problem of constitutional and legal regulation

ББК 67.401
УДК 342.92

ISBN 978-5-7205-1374-0

© Yustitsinform, 2016

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие (<i>Авакьян С.А.</i>).....	9
Раздел I. Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ и действий в России и за рубежом..	13
Глава 1. Конституционное право и коррупция: введение в проблему (<i>Шевердяев С.Н.</i>).....	13
Введение	13
§ 1. Коррупция: понятие, классификация, причины..	15
§ 2. Коррупция и государство: как коррупция становится объектом конституционно-правового рассмотрения.....	29
§ 3. Систематика конституционно-правового противодействия коррупции	46
§ 4. Политическая коррупция как основная мишень для механизмов конституционно-правового противодействия коррупции. Понятие неопатримониального государства.....	70
§ 5. Типология политической коррупции. Электоральная коррупция	90
Заключение	122
Контрольные вопросы	124
Задания	124
Список литературы	125
Глава 2. Конституционно-правовые проблемы лоббизма в России и за рубежом (<i>Старостина И.А.</i>)	127
Введение	127
§ 1. Лоббизм как правовой инструмент взаимоотношений публичной власти и гражданского общества: вопросы институционализации и конституционализации	128
§ 2. Конституционно-правовое регулирование лоббизма: опыт зарубежных стран	148

§ 3. Выбор современной России в сфере конституционно-правового регулирования лоббизма	177
Заключение	204
Контрольные вопросы	206
Задания	206
Список литературы	209
Раздел II. Конституционно-правовые основы предотвращения и преодоления коррупции в системах государственной и муниципальной службы	212
Глава 3. Декларирование доходов и расходов должностных лиц и членов их семей как новое явление в российском конституционном и муниципальном законодательстве: состояние и пути применения (Баженова О.И.)	212
Введение	212
§ 1. Контроль имущественного положения должностных лиц и членов их семей как правовой механизм противодействия коррупции.	214
§ 2. Порядок осуществления контроля имущественного положения должностных лиц и членов их семей	235
§ 3. Специальные меры юридической ответственности за нарушение требований о декларировании расходов и доходов должностных лиц и членов их семей	256
Заключение	274
Контрольные вопросы	276
Задания	277
Список литературы	278
Глава 4. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе: конституционно-правовые аспекты (Ежукова О.А.)	280
Введение	280
§ 1. «Конфликт интересов» как конституционно-правовая категория	281
§ 2. Правовые механизмы предупреждения и урегулирования конфликта интересов в органе публичной власти	311

§ 3. Конституционно-правовое осмысление практики применения законодательства о предупреждении и урегулировании конфликта интересов.....	332
Заключение.....	341
Контрольные вопросы.....	343
Задания.....	344
Список литературы.....	346
Глава 5. Конституционно-правовые гарантии прозрачности и ответственности в деятельности органов публичной власти (Кененова И.П.).....	348
Введение.....	348
§ 1. Система и соотношение различных конституционно-правовых средств противодействия коррупции в среде отечественной политической элиты.....	349
§ 2. Особенности реализации конституционно-правовых предписаний, предусматривающих прозрачность функционирования государственного аппарата, ответственность государственных органов, их должностных лиц и депутатов в РФ.....	387
§ 3. Конституционно-правовые гарантии транспарентности и ответственности политической элиты в зарубежных странах: нормативное закрепление, реализация, перспективы заимствования.....	437
Заключение.....	452
Контрольные вопросы.....	453
Задания.....	454
Список литературы.....	456
Глава 6. Современные международные правовые и этические антикоррупционные стандарты и российское конституционное законодательство (Троицкая А.А.).....	459
Введение.....	459
§ 1. Предпосылки и особенности международного сотрудничества в сфере противодействия коррупции.....	460

§ 2. Международные антикоррупционные стандарты: общая характеристика	463
§ 3. Значение международных правовых и этических антикоррупционных стандартов для российского конституционного права	491
Заключение	504
Контрольные вопросы и задания	505
Список литературы	506
Глава 7. Технология соотношения международных и внутригосударственных правовых стандартов в условиях новых политических реальностей (Шустров Д.Г.).....	508
Введение	508
§ 1. Международно-правовые и внутригосударственные антикоррупционные стандарты: проблема соотношения	509
§ 2. Механизмы имплементации в национальное законодательство и практику международных антикоррупционных стандартов.....	529
Заключение	556
Контрольные вопросы	557
Задания	557
Список литературы	559
Приложение	562

ПРЕДИСЛОВИЕ

Настоящая работа подготовлена сотрудниками кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова в порядке продолжения реализации научных проектов, посвященных конституционно-правовым аспектам функционирования публичной власти в современном мире и особенно в Российской Федерации. Данное издание в целевом порядке обращено к острой политической и правовой проблеме противодействия коррупции и посвящается анализу конституционно-правовых основ антикоррупционных реформ в России и за рубежом.

Издание подготовлено в форме Учебно-методического комплекса и является учебным пособием для студентов юридических вузов, иных учебных заведений, близких по своему профилю к данной проблематике, а также для всех лиц, которые интересуются организацией публичной власти, государства и общества в целом и более пристально противодействием коррупции как серьезному злу, на преодоление которого направлены усилия и акты Президента Российской Федерации, Федерального Собрания РФ, Правительства и иных органов исполнительной власти, судов.

Пособие содержит 7 глав, в которых рассматриваются основные вопросы данной тематики, а также комплекс вспомогательных материалов (в силу ограниченного объема печатного текста ряд из них размещен и соответственно доступен на официальном сайте юридического факультета МГУ — хрестоматия, сборники избранных нормативных актов и судебных решений, библиография и др.).

Пособие разбито на два раздела.

Первый раздел — «Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ и действий в России и за рубежом».

Он начинается с главы 1 «Конституционное право и коррупция: введение в проблему». Освещаются общие проблемы понятия и содержания коррупции. Читатель увидит эволюцию подходов, в частности, необходимость связывания коррупции с действиями работников не только органов и учреждений го-

сударственной власти, но и местного самоуправления, а также организаций частного сектора. Коррупция проявляется не только в уголовно или административно наказуемых правонарушениях; использование служебного положения, экономическая среда, а также политические отношения стали распространенными сферами коррупционных проявлений. В главе показаны специфика отдельных видов коррупции в конституционно-правовых отношениях, а также конституционно-правовые аспекты задачи противодействия коррупции.

Ряд отношений в сфере делового общения, в осуществлении публичной власти, в целом правотворческого в особенности законодательного процесса, порождает попытки разнообразными путями и способами влиять на соответствующие органы, депутатов и сотрудников аппарата. Одно из ощутимых явлений, которое сопровождает эти отношения, стало именоваться «лоббизм». Этому посвящена глава 2 пособия. Показано, что лоббизм получил широкое распространение во многих странах мира. Предпринимаются шаги по созданию нормативно-правовой основы лоббизма и тем самым пресечению его коррупционных путей. Читатель увидит, что в Российской Федерации на федеральном уровне неоднократно вносились проекты закона о лоббизме, но такой акт еще не принят; на уровне субъектов РФ имеет место частичное и «попутное» стремление не допустить коррупционное использование лоббизма, в особенности в правотворческом процессе.

Второй раздел пособия — «Конституционно-правовые основы предотвращения и преодоления коррупции в системах государственной и муниципальной службы».

Его открывает глава 3, посвященная декларированию доходов и расходов должностных лиц и кандидатов на должности как новому явлению в российском конституционном и муниципальном законодательстве. Показано, что этот правовой механизм противодействия коррупции оказывает ощутимое воздействие на современные служебные отношения в системе государственной и муниципальной службы. Вместе с тем возникают и определенные проблемы, они связаны и с со-

крытием доходов, и с правильным декларированием, в том числе не только самих работников, но и членов их семей. В главе также показано, что институты гражданского общества и их контроль могут играть конструктивную роль в правильном применении законодательства относительно контроля доходов и расходов в государственных и муниципальных структурах власти.

В развитие этих проблем следующая глава пособия (глава 4) обращена к актуальным проблемам конфликта интересов на государственной и муниципальной службе в их конституционно-правовых аспектах. В главе автор исходит из того, что категория конфликта интересов не должна заслонять конституционно-правовые гарантии гражданина РФ, находящегося на государственной или муниципальной службе. Интересы такого гражданина защищают не только он лично, но и должностные лица, стоящие над ним. Таким образом, конфликт интересов не должен стать поводом для поиска надуманных предлогов для увольнения со службы или иных способов ущемления конституционных прав и свобод личности.

Активизация деятельности по преодолению коррупции выявила еще одну важную проблему, которую не могли обойти авторы настоящего пособия, — прозрачность и ответственность в деятельности органов публичной власти. Им посвящена глава 5. Помимо анализа общих предпосылок здесь рассмотрены более обстоятельно конституционно-правовые пути обеспечения и гарантии открытости власти в России, ее ответственности, так же как и требования к публичному и должностному поведению соответствующих выборных и назначенных лиц. Освещаются и конституционно-правовые гарантии транспарентности и ответственности политической элиты в зарубежных странах: нормативное закрепление, реализация, перспективы заимствования.

В главах 6 и 7 пособия исследованы современные международные правовые и этические антикоррупционные стандарты и российское конституционное законодательство. Значительное внимание уделяется также механизмам имплементации в национальное законодательство и практику международных

антикоррупционных стандартов.

Каждая глава пособия завершается контрольными вопросами и заданиями, которые, по мнению авторов, помогут студентам и другим обучающимся более глубоко освоить соответствующий материал. Помимо этого в конце главы дается список литературы, с тем чтобы читатели могли обратить внимание на соответствующие издания, при желании целенаправленно ознакомиться с ними — несмотря на то, что в текстах глав также есть обращение к работам тех или иных авторов.

Внутреннее построение материала в главах нацелено на сочетание теории соответствующего вопроса, освещения нормативной юридической базы и практики применения тех или иных конструкций. Как уже упоминалось, в помощь интересующимся данной проблематикой на сайте юридического факультета МГУ размещены различные вспомогательные материалы.

Результатом изучения данного учебно-методического курса должно стать расширение знаний у обучающихся в сферах трактовки явления коррупции в современном мире, его научного осмысления, отражения в международных документах и российском праве, а также, что особенно важно, организации преодоления коррупции в российской действительности.

**Авакьян С.А., заведующий кафедрой
конституционного и муниципального права
юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ**

РАЗДЕЛ I. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ РЕФОРМ И ДЕЙСТВИЙ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

ГЛАВА I. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО И КОРРУПЦИЯ: ВВЕДЕНИЕ В ПРОБЛЕМУ

*Шевурдяев С.Н.,
кандидат юридических наук, доцент*

Введение

Вплоть до последнего времени вопросы противодействия коррупции и проблемы конституционного права изучались совершенно изолированно друг от друга. Однако в последние годы в России и за рубежом все больше увеличивается массив знаний, позволяющих выявлять глубинные причины коррупционной болезни, которые, как выясняется, во многом лежат в недостатках государственного строительства, слабых гарантиях конституционализма. И здесь свою поддержку начинает оказывать конституционное право, которое благодаря своей основополагающей роли в правовой системе, широкому предмету и гибкой методологии позволяет смотреть на государство и общество в особом ракурсе. Посвященное проблемам правового регулирования властеотношений консти-

туционное право способно различать как мельчайшие детали отношений по поводу власти, так и масштабные тенденции развития государственности. И если коррупция имеет какие-то корни в социально-политической организации общества или как-то зависима от ее неверных настроек, то среди всех юридических наук именно конституционно-правовая наука способна такие проблемы выявить, препарировать и дать наиболее профессиональные и авторитетные рекомендации по их устранению.

В настоящей главе «Конституционное право и коррупция: введение в проблему» поступательно рассматривается потенциал превращения феномена коррупции в самостоятельный предмет для конституционно-правовых исследований.

Тема изучается через призму следующих вопросов. В-первых, разбору подлежат основы знаний о коррупции, его понятие, классификации, представления о причинах. Во-вторых, проанализированы базовые посылы становления коррупции как объекта конституционно-правового рассмотрения. В-третьих, прослеживаются особенности систематики конституционно-правового противодействия коррупции, в том числе результат взаимного пересечения современного антикоррупционного знания и конституционно-правовой доктрины. В-четвертых, автор рассматривает феномен политической коррупции, которая является главной мишенью для механизмов конституционно-правового противодействия коррупции. На основе сравнительных данных приводится понятие неопатримониального государства, даются сведения о развитии политико-правовой теории в отношении данного концепта. Наконец, явление политической коррупции подвергается более тщательному разбору в том числе посредством рассмотрения ее типологии. Отдельно рассмотрен ключевой, центральный аспект политической коррупции — электоральная коррупция.

§ 1. Коррупция: понятие, классификация, причины

Происхождение понятия коррупции

Коррупция сопровождает развитие человеческой цивилизации с древнейших времен. В литературе первое упоминание о коррупции принято связывать с архивами Древнего Вавилона, которые относятся ко второй половине XXIV в. до н.э. «В эпоху шумеров и семитов Царь Лагаша (древнего города — государства в Шумере на территории современного Ирака) Урукагина (Уруинимгина) реформировал государственное управление с целью пресечения злоупотреблений своих чиновников и судей, а также уменьшения вымогательства незаконных вознаграждений у храмового персонала со стороны царской администрации, уменьшения и упорядочения платежей за обряды»¹.

Обобщая этическую рефлексию древних сообществ, проблему коррупции не обходили вниманием все крупнейшие религиозные источники. К примеру, в Ветхом Завете содержится такое наставление: «Даров не принимай, ибо дары слепыми делают зрячих и превращают дело правых» (Исх. 23:8)².

Распространением термина «коррупция» в современном юридическом языке мы обязаны римскому праву. Изначально латинский термин «*corruptio*» происходил от греческого слова, означавшего «грязь», и имел больше десятка значений. «Среди этих значений: повреждать желудок плохой пищей, портить воду в закрытой таре, расстраивать дела, расточать состояние, приводить в упадок нравы, упускать возможности, истощать источник, истреблять насекомых, поджигать имущество, губить свободу, обольщать женщин, развращать

¹ Основы борьбы с коррупцией (системы общегосударственной этики поведения) / науч. ред. С.В. Максимов и др. М.: Спарк, 2000. — С. 19. См. также: Большая советская энциклопедия. М.: Сов. энциклопедия, 1977. Т. 27. — С. 94.

² Выдержки о коррупции из библейских текстов см., например, электронный ресурс: URL: <http://www.pravoslavie.ru/95152.html> (дата обращения: 01.10.2016).

молодежь, исказить смысл, фальсифицировать результаты, унижать достоинство»³.

Исследователи замечают, что термин «коррупция» в латыни мог возникнуть в результате сочетания приставки «*cor-*» (в значении «с», «вместе», «наряду», «при посредстве») и многозначного глагола «*gumpere*» (рвать, ломать, разрушать, разрубать, пронзать, проламывать, и среди множества подобных значений — нарушать мир, расторгать договор, преступать закон)⁴. Считается, что именно «таким образом, в римском праве образовался самостоятельный термин, который предполагал участие в противоправной деятельности нескольких (не менее двух) лиц, целью которых являлась порча или повреждение нормального хода судебного процесса или процесса управления делами общества, а также подкуп судьи (претора)»⁵.

Термин «коррупция» не просто был известен античной латыни, но и активно использовался в древнеримской юридической практике. Например, известен такой правовой принцип, как *corruptio optimi est pessima* (в значении, что худший вид аргумента — это ошибочный вывод из здравых посылок). Цезарь нередко высказывался о том, что сговор или бездействие одного не должны нарушать права другого (*alteri jus corrumpi*). А одна из максим Ульпиана — призыв вернуть что-либо испорченное (*quod corrumpit*) в прежнее состояние. Кроме того, в качестве отдельных важных исков предусматривались *actio de albo corruptio* — против того, кто повредил или изменил выставленный текст преторского эдикта на белой доске (*album*) для публичных объявлений, писавшихся черными или красными буквами. Или, например, *actio de servo corrupto* — иск, который подавался любому уполномоченному по роду дела

³ Лехин И.В., Петров Ф.Н. Словарь иностранных слов. М., 1954. — С. 369. См. также: Бондаренко С.В. Коррупцированные общества. Ростов-на-Дону: ОАО «Ростиздат», 2002. — С. 8.

⁴ См.: Колодкин Л.М. Коррупция и деонтологические меры борьбы с продажностью («Бусидо» в Японии) // Коррупция в России: состояние и проблемы. Материалы научно-практической конференции. Вып. 2. Московский институт МВД РФ. М., 1998.

⁵ Бондаренко С.В. Указ. соч. — С. 9.

против того, кто нравственно развратил чужого раба (обязал его совершить преступление)⁶.

Опираясь на авторитет римского права, европейские политико-правовые учения продолжали использовать знакомый термин, перенеся его в результате в наше время без сколько-нибудь значительных уточнений. Связано последнее было, очевидно, с тем, что понятие коррупции не использовалось в юридической практике напрямую, в большей степени будучи уделом общих размышлений о нравах и общественном устройстве. Уголовное право в первую очередь эксплуатировало гораздо более однозначные термины, относящиеся к коррупционной практике вроде растраты, взяточничества и казнокрадства. В Средние века негативные эффекты коррупции по большей части связывались с посягательством на государственные интересы, права короны, имущество казны.

В то же время не стоит упускать из виду также и то, что в феодальной абсолютистской Европе многие из проявлений, которые сегодня относятся к коррупционным, считались совершенно нормальной практикой ведения дел. Так, еще в XIX в. кумовство при должностных назначениях или продажа и наследование должностей не считались долгое время чем-то предосудительным в большей части просвещенной Европы. А практика политического патронажа на выборах в органы власти, разумеется, и вовсе стала иметь место лишь после того, как выборы были сформированы в качестве института и стали употребляться в строительстве системы государственно-властной деятельности в Америке и Европе. Следует также помнить, что европейские метрополии, постепенно наводившие демократический порядок у себя дома, совершенно не брезговали подкупами местных правительств в своих колониях ради частной наживы. Иными словами, в ходе исторического процесса понимание коррупции постоянно расширяется по мере того, как определяются все новые и новые требования к качеству государства.

Таким образом, даже самый беглый взгляд на историю развития представлений о коррупции создает впечатление о том,

⁶ Там же. — С. 9 – 10.

что она идет об руку с идеями о некоем надлежащем порядке управления общими делами, чему коррупция всегда препятствует. Это обстоятельство крайне важно для нашего дальнейшего разговора, поскольку показывает, что чем большее внимание уделяется справедливому демократическому устройству общества и государства, тем больше требований предъявляется к освобождению от коррупционных практик, как результат — тем более сужается пространство для коррупционного поведения. Каким бы странным это не могло показаться, но видение этой системной взаимосвязи демократии и коррупции пришло в практически ориентированные общественные науки вроде права и политологии совсем недавно. Коррупция традиционно связывалась лишь с индивидуальными противоправными актами отдельно взятых морально неустойчивых коррупционеров, тогда как устройство взаимодействия в рамках государственных и общественных институтов оказывались за рамками строгого анализа.

В действительности же современные исследования убедительно показывают, что в основе коррупции лежат не просто корыстные мотивы плохо воспитанных семьей и школой злоумышленников, а негодное устройство системы взаимодействия по поводу власти и собственности, которая порой не только не препятствует, но и порой способствует развитию коррупционных практик. Постепенное уточнение понимания коррупции как общественного явления продолжается вплоть до настоящего времени. Более того, развивающаяся социально-политическая практика, вероятно, способна будет открыть новые нюансы этого явления, обогатив наше представление о коррупции, о приемлемой и недопустимой организации общественных дел.

Современное понятие коррупции

В российской научной дискуссии наиболее удачным часто признают определение коррупции, которое использовалось в Справочном документе ООН о международной борьбе с коррупцией 1995 г., где она понимается как «злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных

целях»⁷. К примеру, по мнению корифея современной российской уголовно-правовой науки профессора Б.В. Волженкина, «это определение является более широким и поэтому более верным»⁸. Действительно, данное определение весьма емко отражает суть коррупционных явлений и в большинстве случаев позволяет удачно их разграничивать с прочими негативными общественными явлениями.

В коррупционном взаимодействии всегда одной из сторон (иногда — единственной стороной) должен быть некто располагающий публичным статусом, возможностями распоряжаться вверенной ему властью. Кроме того, важно, чтобы эти возможности использовались им в каких-либо личных целях, т.е. не по прямому назначению, не в связи с достижением задач, ради которых данная публичная позиция была создана, а в соответствии с собственными интересами или личными представлениями данного лица.

Как не сложно заметить, в приведенном выше определении речь идет о злоупотреблении только государственной властью. Такой подход выводит за рамки антикоррупционной дискуссии проблемы коррупции в органах местного самоуправления, общественных организациях и в коммерческих структурах, что не верно. К примеру, некоторые из частных компаний имеют настолько разветвленную корпоративную организационную инфраструктуру и такие финансовые обороты, что могут соперничать в этом с небольшими государствами. По этой причине получило распространение и другое определение коррупции, используемое известной международной организацией Transparency International. Это определение еще более широкое: коррупцией признается злоупотребление возложенными на должностное лицо полномочиями с целью личного обогащения.

⁷ Справочный документ о международной борьбе с коррупцией, подготовленный Секретариатом ООН. А/CONF. 169/14. 1995. 13 Apr.

⁸ См.: Волков А.П. К вопросу об определении понятия коррупции // Коррупция в органах государственной власти: природа, меры противодействия, международное сотрудничество: сборник статей / под ред. доктора юрид. наук П.Н. Панченко, к.ю.н. А.Ю. Чупровой, к.ю.н. А.И. Мизерия. Н. Новгород, 2001. — С. 476.

Иными словами, Transparency International расширило определение коррупции, выйдя за пределы практики деятельности государственных органов. «Ее дефиниция коррупции охватывает любое злоупотребление вверенными полномочиями или властью, включая коррупцию в частном секторе, когда, например, высшее должностное лицо компании злоупотребляет доверием акционеров. Данный тип коррупции, именуемый коррупцией внутри частного сектора, все чаще становится предметом международных дискуссий, тогда как в начале 90-х годов XX века акцент делался на коррупционные отношения между частным и государственным секторами. Определение коррупции, предложенное организацией «Трансперенси интернешнл», распространяется на судебные дела, подобные делу «Энрон», в котором частная компания, злоупотребившая доверием своих акционеров, была замешана в крупномасштабном корпоративном мошенничестве и коррупции⁹.

Первое из приведенных определений коррупции продолжает активно использоваться ООН, Всемирным Банком и другими межправительственными инстанциями, в значительной степени исходя из их официального статуса и практических соображений. Межгосударственные и межправительственные институты работают с государствами-членами и не вправе через их голову разрешать проблемы коррупции в их национальном бизнесе или системе институтов гражданского общества, поэтому сужение понятия до практики государственных органов понятно. Что касается практических соображений распространения понимания коррупции только на государственный сектор, то они связаны с определенностью индикаторов программ помощи и экономией финансовых и прочих ресурсов, которые для этого выделяются.

Есть и еще один резон, который нельзя сбрасывать со счетов, он тоже объясняет популярность антикоррупционных

⁹ См.: Основные понятия и концепции антикоррупционной деятельности: учеб. пособие. 1-е изд. Совет Европы, июль 2015 г. [Электронный ресурс] URL: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/Corruption/Publications/AC%20Basic%20Concepts%20Manual/AC%20Manual_RU_Final_2015.pdf (дата обращения: 01.07.2016). — С. 12.

изысканий лишь в пределах государственных институтов. Дело в том, что любое регулирующее внимание со стороны государства к организациям гражданского общества и в особенности к сектору бизнеса всегда плохо воспринимается либеральной политико-правовой доктриной. В рамках данной мыслительной парадигмы считается, что даже если государства или межгосударственные публичные объединения ставят перед собой благие цели, в данном случае антикоррупционные, результат их реализации будет намного уступать эффекту действия механизмов саморегулирования.

Вместе с тем у независимой науки не существует подобных методологических ограничений, поэтому мы вполне можем использовать наиболее широкое определение коррупции из возможных¹⁰. Объединив расширяющие понятие коррупции признаки из первого и второго определения, мы можем определить коррупцию как злоупотребление преимуществами публичного статуса ради личной выгоды.

Классификации коррупции

Хороший способ развить представление о разнообразии проявлений коррупции и одновременно сориентироваться в актуальных для современной дискуссии и практики сторонах явления — его классификация по различным критериям. Так, коррупцию разделяют в зависимости от уровня социальной иерархии, на котором она возникает, на «верхушечную» и «низовую» (либо элитарную и массовую). Среди простейших классификаций можно упомянуть разделение коррупции на государственную (парламентскую, административную, судебную) и коррупцию в негосударственных организациях (коммерческих и некоммерческих). Выделяют коррупцию

¹⁰ В российской правовой традиции не особенно выражена смущающая либеральные политические режимы боязнь навредить общественности или бизнесу чрезмерным государственным регулированием. Кроме того, в УК РФ прямо предусмотрены такие считающиеся классическими коррупционные составы (в главе 23 о преступлениях против интересов службы в коммерческих и иных организациях), как злоупотребление полномочиями (ст. 201), коммерческий подкуп (ст. 204) и др.

внутреннюю (внутригосударственную) (в том числе общенациональную, региональную, местную, локальную) и международную (транснациональную, трансграничную). В зависимости от возможности привлечения виновных к уголовной ответственности коррупцию подразделяют на криминализованную и некриминализованную («мягкую» коррупцию).

В литературе сегодня можно встретить и другие классификации коррупции. Например, в зависимости от степени устойчивости коррупционных связей различают «коррупционную сделку» (разовые контакты) и «коррупционный контракт» (долговременные, возобновляемые связи). В последнее время получила распространение классификация коррупции в зависимости от наличия или отсутствия вовлеченности субъектов коррупции в политический процесс, где выделяют, соответственно, политическую и административную коррупцию (или «большую» и «малую», либо «серьезную» и незначительную). В российской литературе зачастую используется близкая классификация коррупции, но в большей степени связанная не с уровнем, а с совершенно специфическими особенностями устройства отношений и закономерностями коррупционных практик: политическая, деловая и бытовая коррупция.

Вызывают большой интерес современные научные разработки, которые касаются изучения коррупции в системе развития государственности как таковой. Так, по стратегиям группового поведения в условиях распространности коррупционных практик выделяются стратегия адаптации, стратегия уклонения, стратегия «захвата государства» (state capture), охватывающая практику бизнеса по системному теневому лоббизму, и стратегия «захвата бизнеса» (business capture), под которой понимается «совокупность стратегий и тактик власти, с помощью которых власть в лице своих представителей или даже организаций стремится обеспечить теневой контроль над бизнесом с целью коллективного и (или) индивидуального извлечения административной ренты»¹¹. К последнему

¹¹ Анतिकоррупционная политика: учеб. пособие для студентов вузов по специальностям управление, экономика, право, социология, политология. Фонд ИНДЕМ / под ред. Г.А. Сатарова. М.: РА «СПАС», 2004. — С. 81 (Далее: Анतिकоррупционная политика... / под ред. Г.А. Сатарова).

весьма близко используемое иногда понятие институциональной коррупции. Под этим термином понимают синтез административной и политической коррупции, при котором ее распространение достигает таких масштабов и уровня структурированности, что государственно-властные решения принимаются не в интересах общества и даже не в интересах частного бизнеса, а в интересах коррумпированных бюрократических структур¹².

Среди других известных классификаций заслуживает внимания, например, классификация культурных типов, в рамках которых развивается коррупция, которая была предложена одним из классиков антикоррупционных исследований Арнольдом Хайденхаймером. Он выделяет четыре культурных типа, культурные системы. Во-первых, это система, основанная на традиционных семейственных (родственных) отношениях. Такие отношения развиваются в замкнутых общинах архаичного толка. Очевидно, что они могут быть характерны для институционально неразвитых государств или традиционалистских сообществ внутри государств. Во-вторых, выделена система, основанная на традиционных отношениях «патрон-клиент», существующих, к примеру, в общинах Сицилии и Греции. Здесь сохраняется практическая необходимость в поиске защиты и покровительства, но уже за пределами семьи. В-третьих, говорится о системе, основанной на современных отношениях «лидер-последователь». Автор полагает, что эта система была характерна для работы «политических машин» большого американского города в первой половине XX в. и частично сохранилась и сейчас в небольших городах. Эти общности отличаются от предыдущей категории тем, что они являются открытыми урбанизированными центрами, основанными на дифференцированной экономике. Традиционные привязанности здесь в большей степени заменяются расчетом, предопределены оценками выгоды и основаны на экономическом или социальном обмене. Наконец, в-четвертых, А. Хайденхаймер

¹² Спрос и предложение государственных властных услуг: институциональный анализ / И.В. Аверкиев, Д.Г. Галицкий, Г.В. Калягин и др. М., 2005. — С. 66.

выделяет систему, основанную на отношениях гражданской культуры. Она превалирует в средних городах и пригородах Западной Европы и США в условиях развитого гражданского общества. В рамках данного культурного типа граждане более не ощущают потребности в поиске патрона, влиятельного защитника, поскольку перемещения в социальной иерархии регулируются устойчивыми и надежными формальными правилами. Грубые коррупционные проявления наподобие взяток возникают очень редко. Если и имеет место установление обязательств, основанное на техниках экономического обмена, то оно проходит в рафинированных, респектабельных формах вроде благодарственных обедов, гонораров юристам, контрактов с консультантами, взносов в избирательные фонды и т.д.¹³

Довольно интересной является так называемая «географическая» классификация коррупции, которая обобщает наблюдения исследователей о характерных особенностях коррупционных практик в различных регионах мира. Так, для «западноевропейской» модели характерен низкий уровень коррупции, которая воспринимается обществом как явная аномалия, сопряженная с нарушением закона. Коррупционные сделки случайны и редки, а постоянные коррупционные связи возникают еще реже и глубоко конспирируются. В «азиатской» модели коррупция предстает привычным и общественно приемлемым культурным и экономическим явлением, связанным с историей, традициями, обуславливавшими функционирование государства. К примерам относят практику бакшиша в Средней Азии или гуанкси в Китае, т.е. традицию выстраивания долгосрочных деловых и политических отношений, базирующуюся на обмене дружескими связями. В «латиноамериканской» модели правительство попустительствует коррупции, что дает возможность теневым секторам экономики достигнуть могущества, близкого к государственному. В результате власть оказывается втянутой в длительное противостояние с мафией, а экономическое благополучие становится задачей не только недостижимой, но даже

¹³ См.: Антикоррупционная политика... / под ред. Г.А. Сатарова. — С. 77–78.

второстепенной на фоне других проблем. При этом считается, что постоянная политическая нестабильность увеличивает шансы установления диктатуры на волне борьбы с коррупцией, а вслед за этим возрастает вероятность перехода к «африканской» модели. Наконец, «африканская» модель характерна тем, что власть покупается группой основных экономических кланов либо сливается с ними и политическими средствами обеспечивает надежность их существования. Демократические процедуры в этой модели используются в качестве камуфляжа, а экономика примитивизируется, удовлетворяя только самые основные потребности населения во избежание социальных потрясений и обеспечивая интересы узкой олигархической группы¹⁴.

Представления о причинах и признаках коррупции: «уравнение коррупции», «коррупциогенные» сферы отношений, «этические сигналы коррумпированности»

К числу наиболее важных знаний современной антикоррупционной теории, которые проливают свет на феноменологию коррупции, относится серия разработок, связанных с анализом объективных причин и признаков, способствующих ее обнаружению. Одной из влиятельных концепций такого рода, которая получила большую известность благодаря своей точности и символизму, можно считать так называемую «формулу коррупции» или «уравнение коррупции». Данную идею сформулировал еще один классик антикоррупционных исследований Роберт Клитгаард. Согласно его позиции, осмысление основных причин, порождающих коррупцию в обществе, дает возможность сформулировать следующее уравнение: «Коррупция = Монополия + Свобода действий – Подотчетность»¹⁵. Данная «формула коррупции» означает, что коррупция всегда возникает при сочетании следующих условий: 1) решение, которое хотел бы «купить» коррупционер к своей выгоде, принимается только одним субъектом (мо-

¹⁴ См. подробнее: Там же — С. 78–80.

¹⁵ См., например: Бондаренко С.В. Коррумпированные общества. Ростов-на-Дону: ОАО «Ростгиздат», 2002. — С. 40.

нополия), 2) не установлено достаточно четких полномочий такого субъекта, как не существует ясной процедуры и критериев вынесения решения (свобода действий), 3) не предусматривается действенных инструментов контроля за качеством выносимых решений (подотчетность).

Соответственно с противодействием данным элементам этого коррупционного «уравнения» можно связывать успешную борьбу с коррупцией. И действительно, установление четкого и закрытого перечня полномочий, сокращение пространства для административного усмотрения, создание жестких регламентов и процедур деятельности органов власти и должностных лиц, обеспечение прозрачности их работы для граждан, учреждение механизмов внешнего контроля со стороны руководящих органов, средств массовой информации и других институтов гражданского общества и другие подобные шаги повсеместно считаются ключевыми задачами антикоррупционной реформы.

Следующий термин, широко используемый в исследованиях причин коррупции, — «коррупциогенные» сферы отношений. Под ними понимаются такие типовые ситуации, часто возникающие отношения, в которых коррупционные практики возникают значительно чаще остальных. Например, к числу коррупциогенных сфер отношений относятся процедуры государственных закупок, государственное распределение льгот, дефицитных товаров (квартир, лекарств) и ресурсов (квот на добычу природных ресурсов), выдача лицензий и регистрация предпринимательской деятельности, выдача различных свидетельств и справок для граждан, принятие решений о назначении на должности или приеме на работу, применение санкций в отношении нарушителей и т.п.

Все эти случаи объединены рядом характерных факторов. Во-первых, решения, которые принимаются в ходе этих процедур, имеют большую экономическую ценность. Это обстоятельство провоцирует коррупционную практику как со стороны принимающего решение лица, который ставится перед искушением начать торговать своим положением, так и для реципиента решения, для которого коррупционная сделка

может быть частью рациональной экономической стратегии. Размер взятки может быть существенно меньше стоимости распределяемого дефицитного ресурса, поэтому в отсутствие существенного риска быть привлеченным к ответственности коррупция превращается в инструмент инвестиционной стратегии. Во-вторых, процедуры распределения ресурсов и принятия других подобных решений очень часто настолько многофакторны, что предусмотреть исчерпывающее регулирование процесса принятия решений часто не представляется возможным. По этой причине конкретизация регламента работы и устранения дискреционных полномочий должностных лиц хотя и является актуальной задачей современного государственного администрирования, не превращается в панацею. В-третьих, плодородной почвой для расцвета коррупционной практики является ситуация, когда субъект оказывается один на один с должностным лицом, который имеет власть принять или не принять во внимания те или иные фактические обстоятельства, отразив их в официальном делопроизводстве. Особенно ситуации подобного рода распространены в рамках бытовой коррупции (оформление протоколов правонарушений на месте их совершения, прием экзаменов в вузах, прохождение медицинской комиссии в военкомате и т.п.).

Как не сложно заметить, все эти ситуации весьма созвучны различным элементам приведенного выше «уравнения коррупции». Смысл выделения «коррупциогенных» сфер отношений состоит в экономии усилий по регулированию и контролю. Коррупция относится к высоколатентным правонарушениям, поскольку очень часто она оказывается выгодной обеим сторонам коррупционной сделки. И раз коррупционные акты могут проявляться в любых областях деятельности, то антикоррупционные усилия ради достижения внятного эффекта должны сосредотачиваться на тех областях отношений, которые способны приносить наибольший вред государству и обществу.

Наконец, еще один полезный термин, встречающийся в антикоррупционной литературе, — «этические сигналы коррумпированности». Он передает представление о неких косвен-

ных признаках коррупции, которые могут свидетельствовать о ее наличии. Считается, что в широкую антикоррупционную литературу термин вошел благодаря деятельности Австралийской Независимой комиссии по борьбе с коррупцией, которая в 1994 г. провела исследование среди государственных и муниципальных служащих, целью которого было выяснение признаков поведения, указывающих на возможное наличие коррупционных отношений.

К числу этических сигналов о возможной коррумпированности представителя органа власти могут быть отнесены следующие:

- систематический прием мелких подарков от просителей;
- частные зарубежные командировки, прямо не связанные со служебной деятельностью;
- систематические ходатайства о приеме на государственную или муниципальную службу других лиц;
- частое приобретение предметов роскоши;
- пользование очень дорогим автомобилем, стоимость которого несопоставима с обычными размерами доходов и имущества для определенной категории чиновника;
- отдых на наиболее дорогих и престижных курортах;
- проживание в отдельном доме или апартаментах, приобретенных за наличные деньги;
- систематическое присутствие на банкетах или пользование не запрещенными законом услугами организаций и отдельных лиц, контроль за деятельностью которых входит в компетенцию данного лица;
- опубликование книг, работа над которыми не является служебной обязанностью;
- утаивание от коллег и общественности названных обстоятельств или введение в заблуждение относительно таких обстоятельств¹⁶.

Может сложиться впечатление, что эти признаки коррумпированности весьма поверхностны и не имеют никакого

¹⁶ См. в книге: Основы борьбы с коррупцией (системы общегосударственной этики поведения) / науч. ред. С.В. Максимов и др. М.: Спарк, 2000.

познавательного значения. Однако это не совсем так. Дело в том, что коррупционные правонарушения всегда имеют корыстный мотив или мотив «иной личной заинтересованности» (в терминах российской уголовной доктрины), т.е. цели, связанные с приобретением собственности или других выгод для себя. Соответственно, для коррупционера нет большого смысла подвергать себя риску вступать в коррупционные сделки, если не пользоваться их результатами, что бывает связано с необычным улучшением материального благосостояния или стремительным карьерным ростом. Поэтому данное исследование об этических сигналах, хотя, возможно, и не способно объяснить глубинных закономерностей коррупционной практики или быть надежным свидетельством коррупции, все же учит нас тому, что коррупция всегда оставляет характерные следы¹⁷.

§ 2. Коррупция и государство: как коррупция становится объектом конституционно-правового рассмотрения

Агентская модель в социологии коррупции

В зарубежной литературе в исследованиях феномена коррупции весьма популярной стала так называемая «агентская модель». Для нас она особенно интересна тем, что является хорошим примером последовательности суждений, которые позволяют оценить коррупцию и государство как два взаи-

¹⁷ Весьма похожая логика используется в практике американского ФБР по борьбе с коррупцией. Например, Томас Паркер выделяет двенадцать основных, «очень простых и легко узнаваемых признаков коррумпированности должностных лиц». Наличие одного или двух признаков не обязательно свидетельствует о коррупции, однако если этих признаков много, то это должно вызывать пристальное внимание правоохранительных органов. См.: Паркер Т. Фактор безразличия // Коррупция в органах государственной власти: природа, меры противодействия, международное сотрудничество: сборник статей / под ред. доктора юрид. наук П.Н. Панченко, к.ю.н. А.Ю. Чупровой, к.ю.н. А.И. Мизерия. Н. Новгород, 2001. — С. 494 – 495.

мосвязанных общественных явления в единой логике, образно объясняя базовые институциональные причины и источники возникновения коррупции в структуре государственно-властной деятельности. Одним из преимуществ агентской модели, что особенно важно для настоящего издания является то, что она весьма знакома и интуитивно понятна для всех интересующихся проблемами политико-правового развития государств.

Образ агентской модели был рожден в социологии и экономической теории и сегодня широко и активно используется в антикоррупционной литературе как шаблон для описания коррупционных ситуаций. Общий смысл агентской модели в социологии коррупции знаком юристам по агентскому договору в ГК РФ¹⁸ и в целом созвучен мотивам теории договорного происхождения государства.

Одно из лучших описаний агентской модели, правда с акцентами, характерными для экономической теории, можно встретить в знаменитом учебнике по антикоррупционной политике, написанном под эгидой общественного фонда Индем¹⁹. Так, согласно авторам издания, в рамках агентской модели действуют две стороны — принципал и агент. В общем рассмотрении можно представить в виде принципала народ, а в виде агента — государственный аппарат. Считается, что принципал располагает определенными ресурсами (власть, деньги, пространство и т.п.) и намерен действовать для достижения определенных целей. Для этого он нанимает второе лицо — агента. Согласно заключаемому сторонами контракту принципал: формулирует цели, которые должен реализовать агент; передает часть своих ресурсов для достижения указанных целей; назначает вознаграждение за работу агента по достижению своих целей; назначает санкции за нарушение агентом контракта. Агент по данному контракту обязуется: работать на достижение целей принципала, использовать переданные ему и принадлежащие принципалу ресурсы исключительно для достижения установленных принципалом целей.

¹⁸ Глава 52 (Агентирование) Гражданского кодекса РФ. Часть 2 // Собрание законодательства РФ. 29.01.1996. № 5. Ст. 410.

¹⁹ См.: Антикоррупционная политика... / под ред. Г.А. Сатарова.

Однако в коррупционной ситуации в эту идеальную модель отношений вмешивается третий субъект — «клиент» (по собственной инициативе или по инициативе агента). Клиент представляет собой лицо (а равно группу, организацию, фирму), которое вступает в тайный сговор с агентом (государственный орган, должностное лицо), чтобы обменять свой частный ресурс (деньги) на ресурс, которым распоряжается агент (власть). Такой сговор становится возможным в связи с несовершенством системы контроля за осуществлением агентского договора, что особенно легко представить в ситуации, когда сторонами «договора» являются народ и государственный аппарат.

Объяснению принципиальной коррупционной уязвимости агентского договора способствует ряд специальных понятий. Одно из них — «агентские издержки принципала» (agency costs), которые по существу являются производственными издержками и представляют собой стоимость содержания государственного аппарата для народа. Кроме этого принципал должен осуществлять и другие траты, прежде всего, затраты на контроль за действиями агента. В связи с этим возникло понятие «остаточные потери принципала» (residual loss), которое означает возможные потери принципала, которые могут возникнуть ввиду неоптимальности решений агента, вызванные, например, неточностью постановки задачи принципалом, неэффективностью или умыслом агента. В число остаточных потерь принципала входит и весь коррупционный рынок, сопоставление объема которого с объемом агентских издержек принципала дает возможность оценить эффективность государственного аппарата и степень его пораженности коррупцией. Еще одно важное понятие — «асимметрия информации». Речь идет о том, что в сравнении с принципалом агент всегда располагает большей информацией о способах решения поставленных перед ним задач, иначе не было бы смысла в заключении агентского договора. Степень разрыва в объеме информации зависит от затрат принципала на контроль: чем выше затраты, тем меньше разрыв. Однако стремление сравняться с агентом мо-

жет привести к таким затратам, что они не будут оправдывать существование агента, поэтому асимметрия сохраняется, что является основой для коррупционных манипуляций со стороны недобросовестного агента²⁰.

Надо признать, что данная модель объяснения коррупционных ситуаций выглядит достаточно органично для западной литературы, что, очевидно, связано с влиянием мотивов договорной теории происхождения государства на американское и западноевропейское политико-правовое мировоззрение. В российских исследованиях, по всей видимости, пока еще преждевременно основывать убедительность выводов на подобной логике. Тем не менее простота и образность агентской модели позволяют адаптировать целый ряд полезных постановок проблем и для российской антикоррупционной дискуссии.

Борьба с коррупцией — задача зрелой государственности

Интерес к коррупционным проблемам должен быть прямо пропорционален уровню обеспокоенности руководителей государства, правоохранителей или ученых качеством и эффективностью работы государственного механизма. Поскольку до времени появления первых конституционных режимов большинство стран пребывало в рамках аграрной системы хозяйствования, организованной в оптимальной для этого государственной форме абсолютизма, борьба с коррупцией была для монархов во многом личным делом. С одной стороны, это не должно было касаться «общественности», пространство для деятельности которой в целом была весьма ограниченным. С другой стороны, казнокрадство и взяточничество чиновников помимо того, что наносили ущерб репутации власти, т.е. вредили ее авторитету, еще и посягали на имущество короны, что должно было выглядеть как личное оскорбление. Этим, по меньшей мере, можно объяснить жестокость наказаний для взяточников (вроде заливания в горло расплавленного «презренного» металла или колесования), которая долгое время

²⁰ Там же.

казалась единственным надежным средством справиться с коррупцией.

Действительно, системные причины, связанные не с личными преступными склонностями отдельно взятых злоумышленников, а с характером функционирования государственного механизма стали доступны для понимания значительно позже. Кроме того, не стоит сбрасывать со счетов и то, что взяточничество слишком хорошо вписывалось в логику феодализма. Разница между сбором «законно установленных» налогов и волюнтаристским обиранием крестьянства на подчиненной вассалам территории была не особенно заметна налогоплательщикам. Между тем как власть сюзерена базировалась не на угодности народу, а на личной верности ему вассалов и их способности контролировать ресурсы своих уделов для пользы короны. Поэтому торговля привилегиями, в том числе привилегией эксплуатировать крестьян, была значимым ресурсом власти самих феодальных монархов.

Более того, в ряде стран, включая, долгое время на законном основании существовала система оплаты труда государственных людей, основанная не на централизованно получаемой и фиксированной заработной плате, а на «кормлении» с мест, где представления о «зарплате» формировались на основе текущих политических обычаев, определяющих правила брать «по чину». Петру Великому не удалось избавиться от традиций системы кормления, что, вероятно, объясняет скидка на эпоху. Однако исторические свидетельства красноречиво говорят о том, что и в рамках системы государственной бюрократии XIX в. жалование не вытеснило старые российские обычаи кормления.

Многие специальные исследования описывают довольно нелицеприятную картину, показывающую, что для абсолютистских государств и прочих режимов личной власти, которые не базируются на доверии народа и демократических механизмах воспроизводства политической власти, коррупция является ресурсом для покупки лояльности подчиненных, обеспечивающих работу различных звеньев машины власти и

насилия²¹. При этом коррупция является не только ресурсом для оплаты услуг лояльности, выступая в роли «пряника», но и средством контроля лояльных коррупционеров с помощью страха, поскольку однажды согласившиеся «вписаться в схему» обрекают себя на бессрочный риск быть привлеченными к ответственности за коррупционные преступления или пострадать от этого иным образом. Так коррупционеры превращаются в хорошо оплачиваемых заложников системы личной и политической лояльности.

Эволюция международной антикоррупционной повестки

Проблемы поиска новых способов демократизации государств, в том числе с целью сокращения коррупции, из XIX в. мягко переходят в начало XX-го. В это время мировая политическая наука переживает важнейший этап, связанный с тестированием новых моделей устройства государственного механизма в странах, основанных на промышленном производстве. Великий социолог Макс Вебер формулирует и обосновывает систему идеалов бюрократии нового типа, рациональной бюрократии, основанной на принципах профессионализма, должностной иерархии, субординации, принципах жесткой регламентации полномочий, использования системы заслуг (меритократии), отделения публичных дел от частных и т.д.²²

Однако далеко не всем государствам удалось обуздать энергию этой модернистской эпохи. Если в США поклонник европейской политической науки, единомышленник М. Вебера и

²¹ «Наш соотечественник, живший в начале XX века ученый П.А. Берлин, писал: “В стране с отсталым политическим строем, с отсталым законодательством взятка сплошь и рядом выступала в «конституционной» роли“, кроме того, Берлин описывал явление социального контракта между политической властью и бюрократией: “Стремься привязать к себе чиновничество крепкими узами, ...правительство сквозь пальцы смотрело на обогащение с помощью взяток и обмана казны. Оно знало, что если чиновники-взяточники и обманывают, и разоряют казну, то, с другой стороны, в политическом отношении они всегда являются наиболее угодливым элементом“». См.: Там же. — С. 6 – 7.

²² См., например: Классики теории государственного управления: американская школа. Джей Шафритц, Альберт Хайд. М.: Издательство Моск. университета, 2003. 800 с.

в последующем президент страны Вудро Вильсон формирует основы новой управленческой культуры, открывая дорогу поступательным реформам, в Европе, в особенности в России и Германии, создаются условия для безграничного иррационального политического творчества, которые выливаются в Русскую революцию и Вторую мировую войну соответственно. Мировая повестка на ближайшие полвека оказывается занятой более неотложными делами, нежели проблемы коррупции. Однако начиная с середины XX в. в обновленном после мировой войны международном сообществе очень медленно, но все же начинают вставать более рутинные вопросы организации повседневной жизни, в том числе и вопросы противодействия коррупции.

Согласно позиции авторов специализированного сборника о проблемах имплементации антикоррупционных конвенций, изданного под редакцией профессора О.И. Тиунова, в становлении международно-правового механизма противодействия коррупции выделяется четыре следующих стадии. На первой стадии, которая имела место в 1950 – 1960 гг., международные организации, и прежде всего ООН, стали обращать внимание на необходимость борьбы с подкупом должностных лиц государств в сфере международных коммерческих и финансовых операций. А в ряде государств (Бельгия, Великобритания, Германия, Индия, Корея, Португалия, Сингапур, США, Таиланд, Финляндия, Франция, Япония и др.) в это же время борьба с коррупцией стала одним из приоритетных направлений государственной политики. Второй этап, который относится к 1970-м гг., характеризуется попытками в контексте установления нового международного экономического порядка выработать юридическое определение коррупции и подготовить международное соглашение по борьбе с незаконными выплатами в коммерческих операциях и иными видами коррупционных практик. На третьем этапе (в 1980 – 1990 гг.) в ООН и региональных международных организациях начинается работа над подготовкой и принятием документов, регламентирующих международное сотрудничество в противодействии коррупции. Характерная для этого периода тенденция заключается в том,

что если в ООН и других универсальных организациях в основном разрабатывались акты «мягкого права» (резолюции, декларации и т.п.), то в региональных международных организациях (Совет Европы, ОЭСР и др.) наряду с резолюциями стали приниматься международные договоры, которые имели обязательный характер. Наконец, четвертый этап начинается в XXI в., когда в 2003 г. принимается первая универсальная Конвенция ООН против коррупции, которая по мнению авторов периодизации обобщает ранее проведенную правотворческую работу²³.

Однако эта формальная периодизация не очень хорошо высвечивает тот момент, когда коррупционные проблемы стали существенной и явной частью международной политической повестки. В настоящее время в зарубежной литературе превалирует точка зрения, что этот переломный момент имел место в середине 1990-х гг. В это время коррупция из проблем, в общем малозаметных на фоне прочих крупных политических и экономических вопросов международного развития, становится в ряд важнейших направлений международного политического диалога самого высокого уровня. В отличие от предыдущего времени, где коррупция воспринималась в качестве необязательного следствия хозяйственной и управленческой деятельности, теперь в коррупции начинают видеть причину экономической разрухи, бедности, социальной неустроенности, неэффективности государственного управления и политической дезорганизованности целых стран и регионов.

Принято считать, что исходное начало данному подходу к восприятию коррупционных проблем положила инициатива США, связанная с принятием Закона о коррупции за рубежом 1977 г. (*Foreign Corrupt Practices Act*). Расследование Уотергейтского дела 1972 г. выявило не только широкую практику прослушивания переговоров политических оппонентов действовавшей тогда Администрации Никсона, но и участие крупных компаний в подкупе иностранных должностных лиц

²³ См. подробнее об этих этапах: Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций: монография / Т.Я. Хабриева, О.И. Тунов, В.П. Кашепов и др.; отв. ред. О.И. Тиунов. М., 2012. — С. 9 – 11.

с целью получения коммерческих преференций. Данный Закон 1977 г. вводил ответственность за дачу взятки любому иностранному должностному лицу, а также кандидату на политический пост, причем вне зависимости от территориальной юрисдикции. Однако этим актом США поставили американские транснациональные корпорации в менее выигрышное положение, поскольку «европейские компании по-прежнему могли давать взятки иностранным должностным лицам, не опасаясь судебного преследования в своей стране. Например, в Германии и Франции компании могли получить освобождение от налога на взятки, идущие за границу. В результате этого американские компании упустили возможность заключить контракты, общая сумма которых оценивается в 45 млрд долл. только в 1995 году, так как Закон о коррупции за рубежом запрещал им давать взятки за рубежом»²⁴.

По этой причине упомянутый Закон действовал крайне неэффективно. Например, согласно статистике, с момента его принятия до 1995 г. заводилось менее одного дела в год. Тем не менее отказ от новых принципов внешнеэкономической деятельности, возникших после Уотергейта, нанес бы США еще больший ущерб. Поэтому Соединенные Штаты серьезно активизировали работу по формированию международных инициатив, связанных с противодействием коррупции такого рода. Одной из наиболее удобных площадок для этого становится ОЭСР. «В этот период коррупция и взяточничество привели к падению правительств Бразилии, Италии, Пакистана и Заира и нанесли ущерб экономике многих стран, начиная с Индонезии и заканчивая Россией. Наконец, ОЭСР предложила государствам-членам заключить соглашение по противодействию коррупции. Примерно в то же время, в 1996 г. председатель Всемирного банка и Международного валютного фонда (МВФ) Джеймс Вульфенсон в своей речи о «коррупционных

²⁴ Основные понятия и концепции антикоррупционной деятельности: учеб. пособие. 1-е изд. Совет Европы, июль 2015 г. [Электронный ресурс] URL: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/Corruption/Publications/AC%20Basic%20Concepts%20Manual/AC%20Manual_RU_Final_2015.pdf (дата обращения: 01.07.2016). — С. 122.

метастазах» нарушил давнее табу на упоминание коррупции в сфере развития и вынес эту проблему на публичное обсуждение как важнейший вопрос планирования международного развития. Время цинизма и отрицания проблемы коррупции закончилось.

Разработке международных антикоррупционных конвенций способствовал также ряд других факторов.

— После окончания «холодной войны» исчезла необходимость поддерживать коррумпированные режимы по всему миру для создания «блоков».

— Был взят курс на демократизацию и прозрачность. В результате этого внимание общественности обратилось к проблеме коррупции.

— Охватившая мир тенденция приватизации государственных предприятий открыла большие возможности для коррупции.

— Свободная международная торговля привела к росту конкуренции между транснациональными корпорациями и, возможно, к росту «потребности» в коррупции в целях обеспечения некоторого конкурентного преимущества»²⁵.

Таким образом, начиная с середины 1990-х гг., когда к мировой общественности с идеями о международном противодействии коррупции обращается председатель Всемирного банка Дж. Вульфенсон (1996 г.)²⁶, принимаются Декларация ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях 1996 г. и Конвенция ОЭСР о борьбе с дачей взяток иностранным государственным должностным лицам при осуществлении международных деловых операций 1997 г., проблематика коррупции, понимаемая в тесной взаимосвязи со стандартами качества государственного управления и политического режима, становится одним из приоритетных вопросов международного развития в целом.

²⁵ См. там же. — С. 122 – 123.

²⁶ См. об этом также: Уонлесс Меган. Борьба Всемирного банка с коррупцией: «Ничего не вижу, ничего не слышу, ничего никому не скажу» «Гефтер», журнал об исторической науке и обществе 19.09.2014. [Электронный ресурс]. URL: <http://gefeter.ru/archive/13068>.

Актуализация антикоррупционной проблематики в российской конституционно-правовой науке

Несмотря на то, что современные политологические и экономические исследования о проблемах коррупции, а также общий курс международной антикоррупционной повестки явно указывают на необходимость анализа глубинных причин коррупции, которые могут скрываться в особенностях государственной организации разных стран, конституционно-правовая наука до последнего времени стояла в стороне от этой проблематики. Не является исключением и отечественная научная дискуссия, которая ввиду традиционных нормативистских установок в большей степени склонна наблюдать ретроспективно за развитием норм текущего конституционного законодательства, нежели исследовать новые грани в развитии властеотношений для формирования перспективных моделей правового регулирования.

Между тем в последние годы начала формироваться критическая масса факторов, обуславливающих неизбежность овладения российской конституционно-правовой наукой антикоррупционной проблематикой. К числу основных обстоятельств можно отнести то, что вслед за зарубежной политологией, которая успешно развивает исследования на стыке проблем политики и коррупции в течение последних десятилетий (А. Хайденхаймер, Р. Клитгаард, С. Роуз-Аккерман и др.), российская политологическая наука также начинает включаться в детальный анализ этих вопросов (В.Я. Гельман, Д.А. Квон, Е.А. Лазарев, А.В. Леденева, Ю.А. Нисневич, С.А. Пархоменко, Г.А. Сатаров, А.С. Семьнин и др.).

Однако политологией совершенно не исчерпывается интерес российской науки к проблемам общегосударственной антикоррупционной политики. Теоретико-правовая специальность создает основу для наиболее цельного анализа проблем коррупции в универсуме проблем государства и права. Поэтому закономерно, что в последние годы мы видим повышение внимания к этим проблемам (в том числе. диссертационного) со стороны теоретиков права (А.З. Нурутдинов, Н.В. Селихов, О.И. Хамазина и др.).

В связи с потребностями административной реформы, которая активно развивается в России с начала 2000-х гг. существенный всплеск в своем развитии переживает российское административное право на nive разработки огромного количества актуальнейших проблем оптимизации современного государственного администрирования, таких как разрешение конфликта интересов, декларирование активов государственных служащих, прозрачность деятельности органов власти, антикоррупционная экспертиза нормативных актов, сокращение коррупции в системе государственных закупок и т.д. (М.В. Костенников, А.В. Кудашкин, А.В. Куракин, А.В. Оболонский, Э.В. Талапина, Ю.А. Тихомиров, С.Е. Чаннов, В.Н. Южаков и др.).

Разумеется, российская уголовно-правовая наука традиционно поддерживает направление исследований, связанных с вопросами квалификации преступлений против государственной службы (Б.В. Волженкин, Г.С. Гончаренко, А.Г. Горшенков, А.И. Долгова, Н.Ф. Кузнецова, Н.А. Лопашенко, В.В. Лунеев, В.А. Номоконов, П.С. Яни и др.). Однако интересующий нас более широкий взгляд на коррупцию как социальное явление, корни которого могут лежать в недостатках государственной организации, исследуется пеналистами в большей степени в рамках криминологической науки (П.А. Кабанов, С.В. Максимов и др.²⁷).

Следующий блок обстоятельств, подводящий российскую конституционно-правовую науку к необходимости разработки проблем коррупции, связан с более привычным стимулом. Примерно с середины 2000-х гг. разрозненные нормативные акты, связанные с противодействием коррупции, начинают приобретать черты комплексной отрасли российского законодательства, формировать новые связи правовых институтов

²⁷ Более полное представление о современной русскоязычной правовой литературе по проблемам коррупции можно сложить при ознакомлении с библиографическими сборниками и исследованиями. См., например: Противодействие коррупции в Российской Федерации: Указатель литературы на русском языке. 1991 – 2012 гг. / сост.: Е.А. Панфилова, М.И. Савинцева; под ред. Ю.А. Нисневича. М., 2013. 206 с.

различных отраслей российского права, прежде всего, конечно, административного, но в некоторой степени и других, в том числе уголовного права и процесса, трудового права и т.д. Рост нормативного массива антикоррупционного законодательства не мог не затронуть и проблематики конституционного права. Например, серия нормативных актов, изначально посвященных, казалось бы, узким вопросам организации государственной службы, вроде новых правил несовместимости должностей, механизмов предотвращения конфликта интересов и обязательств по декларированию активов²⁸, начала влиять на законы о статусе судей²⁹, о статусе федеральных³⁰ и региональных парламентариев³¹, которые не могут относиться к государственной службе хотя бы в силу базового принципа разделения властей.

Кроме того, в этот период отмечается принятие особых актов антикоррупционного звучания, которые имеют в значительной степени конституционно-правовое содержание. К их числу, несомненно, можно отнести законы, гарантирующие обеспечение доступа граждан к правительственной инфор-

²⁸ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 50 (часть 4). Ст. 6953. При подготовке настоящего материала была использована справочная правовая система «КонсультантПлюс».

²⁹ См., например, ст. 8.1 Закона РФ от 26.06.1992 № 3132-1 (ред. от 03.07.2016) «О статусе судей в Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1792.

³⁰ См., например, ст. 10 Федерального закона от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 2. Ст. 74.

³¹ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

мации³². То есть наряду с тем, что такие нормативные акты регламентируют применение одного из самых действенных антикоррупционных инструментов, обеспечивающих прозрачность деятельности органов власти, они также не просто касаются конституционного права граждан на получение информации, но детально регулируют порядок его реализации.

Далее. Как отмечалось ранее, на озабоченность современной конституционно-правовой науки проблемами коррупции влияют международные соглашения. На первый взгляд, по своему наименованию и по своему характеру они далеки от привычной конституционно-правовой проблематики, однако это не так. К примеру, наиболее известное и авторитетное на сегодняшний день международное антикоррупционное соглашение, Конвенция ООН против коррупции 2003 г. содержит ст. 7, которая в п. 2 и 3 по существу вводит для государств-членов общие стандарты законодательства о выборах и политических партиях стран-членов³³.

Если требования к государствам по Конвенции ООН против коррупции 2003 г. носят довольно абстрактный характер, то антикоррупционные обязательства России в связи с участием в Совете Европы более определены. В частности, каче-

³² Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 09.03.2016) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 7. Ст. 776; Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6217.

³³ «2. Каждое Государство-участник также рассматривает возможность принятия надлежащих законодательных и административных мер, сообразно целям настоящей Конвенции и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, с тем чтобы установить критерии применительно к кандидатам и выборам на публичные должности. 3. Каждое Государство-участник также рассматривает возможность принятия надлежащих законодательных и административных мер, сообразно целям настоящей Конвенции и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, с тем чтобы усилить прозрачность в финансировании кандидатур на избираемые публичные должности и, где это применимо, финансировании политических партий» (Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (Заключена в г. Нью-Йорке 31.10.2003) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 26. Ст. 2780).

ство российского конституционного законодательства в связи с не иначе как антикоррупционными нуждами было оценено ввиду необходимости соблюдения Рекомендации Комитета министров Совета Европы «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний» 2003 г.³⁴ Соответствующий анализ в рамках очередного раунда оценки российского законодательства был проведен под эгидой Группы государств по борьбе с коррупцией (далее — ГРЕКО), специально созданной в 1999 г. организации для наблюдения за порядком исполнения международных антикоррупционных обязательств участниками Совета Европы. В результате в связи с учетом рекомендаций данного Оценочного доклада ГРЕКО по вопросам прозрачности финансирования политических партий в Российской Федерации (20 – 23 марта 2012 г.) в 2014 г. в российский Федеральный закон о политических партиях 2001 г. были внесены значительные изменения³⁵.

Процесс синхронизации российского конституционного законодательства с общеевропейскими антикоррупционными стандартами совершенно не исчерпывается исполнением рекомендации ГРЕКО или документов Парламентской ассамблеи и Комитета министров Совета Европы, в названии которых присутствует термин «коррупция». Это было бы весьма устаревшим представлением о сущности коррупционной проблематики и сильно обедняло бы возможности современной конституционно-правовой науки. В ряде решений этих и других общеевропейских органов, внешне вроде бы касающихся сугубо «традиционных» конституционно-правовых вопросов, например, защиты избирательных прав граждан или политической конкуренции в широком смысле, прослеживается влияние современной антикоррупционной политико-правовой

³⁴ Рекомендация N Rec (2003) 4 Комитета министров Совета Европы «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний» (принята 08.04.2003 на 835-м заседании представителей министров) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

³⁵ См.: Митин Г.Н. Новеллы Федерального закона «О политических партиях» 2014 г. и динамика финансирования политических партий в России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. — С. 18 – 23.

доктрины. К числу примеров можно отнести и заключения Венецианской комиссии по законодательству о выборах и политических партиях³⁶, целую серию решений Европейского Суда по правам человека³⁷ и многие другие.

Наконец, в силу укоренившихся в российской политико-правовой литературе традиций было бы целесообразно вспомнить еще об одном направлении посылок, которые питают полезную исследовательскую активность в российской конституционно-правовой науке. Речь идет о позиции лидеров российского государства, которые зачастую ставят проблему коррупции в ранг наиболее опасных угроз национальной безопасности, угроз российской государственности³⁸. С подобными

³⁶ См. например: Заключение о законе о политических партиях РФ № 658/2011. Одобрено Советом по Демократическим Выборам на 4-м заседании (Венеция, 15.03. 2012) и Венецианской комиссией на 9-м Пленарном Заседании (Венеция, 16-17.03.2012). Страсбург, 20.03.2012 CDL-AD(2012)003 // См., например, на сайте Венецианской комиссии: URL: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282012%29003-e> (дата обращения: 07.06.2016)

³⁷ Например, дело «Краснов и Скуратов (Krasnov and Skuratov) против Российской Федерации» (жалобы 17864/04 и 21396/04) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2008. № 4. — С. 115–132.

³⁸ См., например, из послания Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию 2012 г.: «Мы продолжим наступление, безусловно, на коррупцию, которая уничтожает ресурс национального развития. При этом хочу подчеркнуть: ни одна бизнес-структура не должна пользоваться привилегиями от близости к исполнительной, законодательной или судебной власти, причем любого уровня... Настоящей питательной зоной для коррупции стали госзакупки. Прошу парламент ускорить принятие закона о федеральной контрактной системе. Причем важнейшее значение имеет аудит эффективности и целесообразности бюджетных расходов, закупок государства и госкомпаний, а также публичная отчетность о ходе и результатах исполнения госконтрактов». (Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012. // Российская газета. № 287, 13.12.2012). А также см. из послания Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию 2011 г.: «С 2010 года все государственные служащие, военнослужащие, сотрудники правоохранительных органов декларируют доходы и имущество. Сведения, содержащиеся в декларациях, проверяются, а результаты таких проверок рассматриваются специальными комиссиями. По итогам этой работы только за первую половину текущего года более трех тысяч чиновников привлечено к ответственности. Хотел бы подчеркнуть, конечно, такая масштабная и системная борьба с коррупцией только началась, и мы будем ее вести решительно, системно и последовательно» // (Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 22.12.2011) // Российская газета. № 290 23.12.2011.

оценками сложно не согласиться, их необходимо принимать в расчет, выстраивая в том числе планы исследовательской работы на длительную перспективу. Проблемы коррупции не могут потерять актуальность ни в одном государстве, озабоченном качеством организации государственно-властной деятельности, оптимизацией работы государственного аппарата и различных элементов политической системы.

В итоге можно засвидетельствовать, что совокупность упомянутых выше и прочих факторов приводит российскую конституционно-правовую науку к необходимости пристального изучения антикоррупционной проблематики с точки зрения своего предмета. И в последние годы мы встречаем все больше работ как известных российских и зарубежных государствоведов (В.Д. Зорькин³⁹, В.И. Илюхин⁴⁰, А.А. Кондрашев⁴¹, И. Крастев⁴², А.А. Ливеровский⁴³, М. Мендрас⁴⁴, Т.Я. Хабриева⁴⁵, А. Шайо⁴⁶ и др.), так и молодых, перспективных ученых.

Согласно позиции авторов одной из наиболее фундаментальных российских работ последнего времени по проблемам системного противодействия коррупции, «важнейшими

³⁹ Зорькин В.Д. Коррупция как угроза стабильному развитию общества // Журнал российского права. 2012. № 7. — С. 18 – 20.

⁴⁰ Илюхин В.И. О государственном устройстве и противодействии коррупции // Следователь. 2010. № 4. — С. 114 – 132.

⁴¹ Кондрашев А.А. Конституционно-правовые аспекты борьбы с коррупцией в РФ: варианты законодательных решений // Актуальные проблемы борьбы с коррупцией и терроризмом в России на современном этапе. Красноярск, 2009. — С. 32 – 36.

⁴² Крастев И. Круговерть в борьбе с коррупцией // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1998. № 4 (25); 1999. №1 (26). — С. 12 – 14.

⁴³ Ливеровский А.А. Коррупция как свойство государственной власти // Публичная политика-2010 / под ред. М.Б. Горного и А.Ю.Сунгурова. СПб.: Норма, 2011. — С. 80 – 85.

⁴⁴ Мендрас М. Обогащение и клиентелизм в России // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1998. № 2 (23). — С. 115 – 124.

⁴⁵ Хабриева Т.Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6. — С. 5 – 17.

⁴⁶ Шайо А. Коррупция, клиентелизм и будущее конституционного государства в Восточной Европе // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1998. № 1.

направлениями борьбы с коррупцией в современный период являются: обеспечение свободных и справедливых выборов; свободная от лоббизма отдельных групп законотворческая деятельность парламента; открытое и подотчетное правительство и система органов публичной администрации; соблюдение гарантий гражданских и политических прав и свобод; общая демократизация общества, которая предполагает свободу распространения информации, общественный контроль за публичным и частным сектором, политическую культуру, просвещение широких слоев населения и различных социальных групп»⁴⁷. Круг указанных вопросов не оставляет сомнений, что существенная часть наиболее значимых научных задач, связанных с преодолением коррупции, является сферой ответственности конституционно-правовой науки.

§ 3. Систематика конституционно-правового противодействия коррупции

Конституционное право и антикоррупционные стратегии: пересечение предметного поля

Для того чтобы лучше сориентироваться в антикоррупционном потенциале и многообразии соответствующих задач конституционно-правовой науки и законодательства, было бы логично обратиться к наиболее обобщенным взглядам на оптимальный дизайн национальных стратегий противодействия коррупции. Наложение структуры комплексной стратегии антикоррупционных реформ на структуру традиционного конституционного права способно дать наглядное представление о широте области их взаимного пересечения.

Представление о структуре конституционного права должно быть хорошо знакомо государствоведческой дискуссии и

⁴⁷ Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева. М.: ИД «Юриспруденция», 2012. — С. 580.

является более или менее стабильным результатом конвенции в данной области юридической науки. Разумеется, в разных правовых порядках в силу единства базовых проблем властеотношений большинство вопросов этой структуры если не идентичны, то во многом сходны. По крайней мере это с уверенностью можно сказать о странах, принадлежащих одной правовой семье. Сравнение структуры национальных моделей конституционного права стран, относящихся к разным правовым семьям, показывает большие различия в формулировках и логике, последовательности и соотношении, а также актуальности различных правовых институтов. Между тем и эта особенность нигде не оставляет за бортом конституционного права различных по своему правовому строю государств классические проблемы властеотношений, которые оказываются в поле зрения юридических оценок.

В этой связи очевидно, что такое же отсутствие идентичности структуры антикоррупционных стратегий в разных странах никак не может говорить об отсутствии единства и цельности современного антикоррупционного знания. Несомненно, оно неполно, но так же, как неполно любое другое знание. Степень же его неполноты находится в зависимости от многих параметров, например, от текущих задач, которые ставятся перед наукой, количества вовлеченных в изучение проблемы научных школ, времени, прошедшего от начала диалога по данной теме, и т.д. Поэтому если постановка вопроса в зарубежной социологии о возможности построения некой системной государственной антикоррупционной стратегии насчитывает от силы несколько десятков лет, да и то с большой долей условности, было бы неоправданно предъявление претензий к подвижности структуры антикоррупционного знания при сравнении его развития в разных странах.

Тем не менее и в этой сравнительно молодой комплексной области знаний начинает выкристаллизовываться определенный фронт проблем, набор которых можно считать если не классическим, то, по меньшей мере, стандартным. Например, нас совершенно не должно вводить в заблуждение, что в стра-

нах с развитыми демократически институтами вопросы политической коррупции занимают сегодня весьма узкое место, как правило, — в связи с проблемами финансирования выборов и предотвращения незаконных лоббистских практик. Ключевое слово здесь — «сегодня». Абсолютное большинство проблем политической коррупции вроде патронажа или nepотизма, характерных в настоящее время для авторитарных государств, были более чем знакомы демократическим странам в относительно недавнем прошлом. Вот что по этому поводу замечает Джеймс Скотт: «...следует отметить, что еще в середине 19 века для большей части Европы было характерно восприятие государственной должности как частной собственности... Их (*государственные посты*. — С.Ш.) можно было закладывать, давать в приданое и продавать на аукционе по высокой цене... Таким образом, еще сто лет назад европейские практики как дома, так и за границей не отличались от туземных практик в колониях настолько, чтобы у приезжего европейца возникли серьезные проблемы с усвоением местных порядков»⁴⁸.

Да и сегодня вряд ли можно сказать, что политическая коррупция в странах западной демократии перестала быть актуальной проблемой. Несомненно, что коррупция здесь сильно эволюционировала за полтора века, частью приобретая респектабельные формы гонораров юристов или сложной интеракции депутатов со своими предвыборными спонсорами⁴⁹, а частью мигрировав в бизнес-среду, где неолиберальная экономика продолжает давать массу возможностей развивать деловые практики, которые на государственной службе являлись бы преступными. Следовательно, актуальность различных антикоррупционных проблем для их отражения в текущем законодательстве, действительно, может сильно ва-

⁴⁸ Скотт Дж. Анализ коррупции в развивающихся странах. Борьба с ветряными мельницами? Социально-антропологический подход к исследованию коррупции / сост. и отв. ред. И.Б. Олимпиева, О.В. Паченков. СПб.: Алетейя, 2007. — С. 19.

⁴⁹ См.: Антикоррупционная политика... / под ред. Г.А. Сатарова. — С. 79.

рироваться в различных странах в зависимости от степени укорененности там демократических институтов, экономического развития и т.д. В текущем антикоррупционном дискурсе на поверхности могут лежать разные вопросы, однако структура комплексного современного научного знания о базовых проблемах противодействия коррупции все больше приобретает черты стабильности и цельности.

Далее. Поскольку мы задались целью определить область пересечения со структурой конституционного права антикоррупционных проблем, необходимо избрать для них некую объединяющую категорию, которая была бы не только информативна, но принципиально сравнима с отраслью права, отраслью законодательства, отраслью правового знания или учебной дисциплиной, так как конституционное право может являться нам во всех этих ипостасях, раскрывая особенности своей структуры.

В какой же форме может быть выражено это обобщенное видение систематики противодействия коррупции, если антикоррупционное законодательство разных стран не может дать нам об этом адекватного представления в силу существенных различий, а наука о противодействии коррупции носит междисциплинарный характер? В таких условиях наиболее релевантным способом определить структуру «стандартного», «традиционного» антикоррупционного материала, который бы не слишком зависел от национальных особенностей разных правопорядков, было бы обращение к универсальным антикоррупционным стратегиям, которые разрабатывались в разное время под эгидой международных правительственных и неправительственных организаций для выполнения своих уставных задач.

Предваряя сомнения некоторых наблюдателей о том, что советы таких организаций бывают порой тенденциозными и часто служат орудием в руках отдельных международных союзов, стран или даже корпораций в их конкурентной борьбе, укажем, что, несмотря на наличие определенных оснований

так полагать⁵⁰, ничто не мешает нам относиться к результатам таких исследований со скепсисом, принимать или не принимать их во внимание, а также отсеивать идеологию и субъективные оценки и толкования полевых данных от достоверных научных доказательств. Кроме того, мы вполне можем сделать набор источников информации в достаточной степени репрезентативным, а их подбор вызывающим доверие, чтобы улавливать тенденции. В нашем случае этой тенденцией будет представление о примерной структуре современной антикоррупционной стратегии, которая была бы универсальной (т.е. пригодной для разных стран) и комплексной (т.е. включающей все наиболее полезные для этого институциональные инструменты).

⁵⁰ Эти сомнения как не стоит сбрасывать со счетов, так и переоценивать. Доминирующий сегодня во многих частях света ультраконсерватизм и даже фундаментализм в политическом видении часто заслоняет существо проблемы. Кроме того, даже такие вызывающие подозрение в глазах развивающихся стран международные институты, как, например, Мировой банк, с течением времени меняют свои взгляды на механизмы стимулирования продуктивных реформ. Это довольно важный момент: есть основания полагать, что после десятилетия неудачных попыток насильственного свержения авторитарических режимов в 90-х гг. XX в., «цветных революций», «арабской весны» и т.п. меняется стилистика международного общения. В частности, некоторые ученые утверждают, что неопатримониальным государствам больше не угрожает какая-либо внешняя агрессия (если только они сами не угрожают системе международной безопасности). Ставка сегодня делается преимущественно на ценностную эволюцию. Более того, даже радикальные экономические реформы, которые приводят к слому авторитарных государственных институтов, начинают восприниматься с недоверием. Поэтому стратегии государственного развития, стимулируемые различными наднациональными образованиями, становятся более осторожными и пытаются «не выплеснуть с водой ребенка». См. например, об этом в работе Инге Амундсен: «One of the most simplistic and implacable measures proposed and sometimes undertaken to curb corruption, was to do away with the corrupted politicians and bureaucrats altogether, through the downsizing of the state» and «privatisation». This was the policy recommended by the World Bank, the IMF and other Western lenders and donors in the late 1980s and early 1990s, in particular for the over-sized and inefficient neo-patrimonial African regimes. However, as this is not only interfering in internal relations, it possibly «throws the baby out with the bath». Economic liberalisation, privatisations and more power to the market has not given the prescribed effects, and even the World Bank now propagates a lean but strong, efficient and democratic developmentalist state». — Amundsen Inge. Political Corruption: An Introduction to the Issues. WP 1999: 7. — P. 21 – 22.

Место задач конституционно-правового характера в универсальных антикоррупционных стратегиях

Итак, среди более или менее хорошо формализованных универсальных антикоррупционных стратегий, которые оказали и продолжают оказывать наибольшее влияние на представления национальных правительств о подходах к составлению программ антикоррупционных реформ, можно выделить инициативы Всемирного банка и международной неправительственной организации «Трансперенси Интернешнл». Первый здесь важен по той причине, что, согласно общепринятому сегодня мнению, именно со слов председателя Всемирного банка и Международного валютного фонда Джеймса Вульфенсона в 1996 г. о необходимости противодействия коррупции как общемировой проблеме стали формироваться глобальные антикоррупционные инициативы официального характера, приведшие, среди прочего, к принятию Конвенции ООН против коррупции в 2003 г.⁵¹ Поэтому, очевидно, что антикоррупционные инициативы Всемирного банка имеют наиболее аутентичную историю, не просто соответствующую духу официальных международных программ действий, а лежащую в их основе.

Что касается инициатив международной организации «Трансперенси Интернешнл», созданной в 1993 г. и имеющей сегодня свои представительства более чем в 100 странах мира, то поскольку она бесспорно является самым авторитетным международным неправительственным институтом в области антикоррупционных разработок, неправильно было бы оставить без внимания ее работу. В том числе это касается широкой антикоррупционной программы общегосударственной этики поведения, разработанной одним из создателей и идеологов этой организации Джереми Поупом.

⁵¹ См.: Основные понятия и концепции антикоррупционной деятельности. учебное пособие. 1-е изд. Совет Европы, июль 2015 г. [Электронный ресурс] URL: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/Corruption/Publications/AC%20Basic%20Concepts%20Manual/AC%20Manual_RU_Final_2015.pdf (дата обращения: 01.07.2016). — С. 11 – 12.

Говоря об инициативах Всемирного банка, можно привести пример видения основных направлений «Единой многоцелевой стратегии борьбы с коррупцией». На уровне своей генеральной структуры система ее основных мер представлена следующим образом.

1. Институциональные основы: институционализация независимой и эффективной судебной власти; расширение сферы действия парламентского контроля; обеспечение независимости правоохранительных органов.

2. Политическая ответственность: политическая конкуренция, заслуживающие доверия политические партии; прозрачность в финансировании партий; прозрачность процедуры голосования для избирателей; обязанность госслужащих декларировать имущество, правила, регулирующие вопрос конфликта интересов.

3. Расширение возможностей участия гражданского общества: гарантирование свободы информации; усиление роли СМИ.

4. Конкурентный частный сектор: реструктуризация монополий с целью повышения конкурентных начал; снижение барьеров входа на рынок, связанных с необходимостью получения различных разрешений; прозрачность корпоративного менеджмента; увеличение прав деловых ассоциаций.

5. Управление государственным сектором: найм на государственную службу на основе заслуг, достойная оплата труда государственных служащих; децентрализация власти; повышение прозрачности бюджетного процесса для контролирующих органов; повышение прозрачности в налоговой администрации, лишение налоговых служащих возможности произвольно предоставлять налоговые льготы, упрощение налоговой администрации⁵².

Специфика антикоррупционной программы «Трансперенси Интернешнл» заключается в ее предельной комплексности и всеохватности. По убеждению создателя проекта «Общегосударственной этической системы» (National Integrity System) Дж. Поупа наступление на коррупцию должно идти по всем

⁵² Здесь цитируется по: Антикоррупционная политика... / под ред. Г.А. Сатарова. — С. 193 – 194.

фронтам⁵³. Еще одна особенность универсальной национальной стратегии борьбы с коррупцией этой организации имеет методологическое свойство. Данная стратегия не навязывает и не задает конкретные меры, которые необходимо провести в жизнь, а указывает скорее на развернутый перечень вопросов для самооценки, стандартов чистоты, наличие, частичное наличие или отсутствие которых в действующей практике конкретного государства можно воспринимать как оценочный индикатор антикоррупционной чистоты. Таким образом, методика концентрирует внимание не на том, какие шаги нужно предпринять, а на том, каких результатов необходимо достичь, чтобы государство могло себя считать в целом свободным от коррупции или, по меньшей мере, адекватно оценивать глубину коррупционной порчи и представить себе горизонты задач.

Оценочная методика формирования «Общегосударственной этической системы» состоит из тринадцати следующих институциональных «столпов»: 1) законодательная ветвь власти, 2) исполнительная ветвь власти, 3) судебная ветвь власти, 4) публичный сектор, 5) система органов правопорядка, 6) избирательные комиссии, 7) уполномоченный по правам человека, 8) счетная палата, 9) антикоррупционные агентства, 10) политические партии, 11) СМИ, 12) гражданское общество, 13) бизнес⁵⁴.

Каждое из этих направлений содержит детальные индикаторы оценки законодательства и практики, которые позволяют установить уровень развития антикоррупционных гарантий и оценить общую и конкретную восприимчивость данного государства к антикоррупционным стандартам, а также определить наиболее сильные и слабые стороны в практической реализации антикоррупционной программы⁵⁵.

⁵³ См., например: Pope J. *Confronting corruption: The elements of a National Integrity System*. The TI Source Book. 2000.

⁵⁴ Более подробно о National Integrity System см. на официальном сайте «Трансперенси Интернешнл»: URL: <http://www.transparency.org/whatwedo/nis> а также: URL: http://www.transparency.org/files/content/nis/NIS_Background_Methodology_EN.pdf

⁵⁵ Более подробные индикаторы по каждому направлению см.: URL: http://www.transparency.org/files/content/nis/NISIndicatorsFoundations_EN.pdf

Аналогичные способы оценки качества антикоррупционной готовности имеют в своем распоряжении и другие организации, которые ставят своей целью борьбу за снижение уровня коррупции. К примеру, весьма похожую методику разработала организация «Global Integrity» (название этой организации не нужно путать с названием антикоррупционной программы «Трансперенси Интернешнл», которая упомянута выше). Данная методика была применена организацией в недавнем масштабном сравнительном антикоррупционном исследовании штатов в США⁵⁶. Она также выделяет тринадцать секторов для антикоррупционной оценки: 1) Доступ к информации; 2) Финансирование политической деятельности; 3) Избирательная практика; 4) Исполнительная ветвь власти; 5) Законодательная ветвь власти; 6) Судебная ветвь власти; 7) Бюджетный процесс; 8) Государственная служба; 9) Правоохранительная деятельность; 10) Внешний аудит; 11) Раскрытие лоббистской деятельности; 12) Агентства по контролю за соблюдением этики; 13) Управление пенсионным фондом.

Многие другие известные правительственные, неправительственные организации и даже крупные коммерческие консалтинговые компании имеют собственные довольно известные замеры распространения коррупционных практик. В большинстве случаев здесь не идет речь о разработке каких-то комплексных антикоррупционных стратегий для отдельно взятых государств, а скорее об оценках распространения коррупции под углом зрения, который особо интересен данным организациям в связи с профилем их работы. Однако данные исследования вполне можно использовать для того, чтобы составить представление о возможной структуре итоговой комплексной антикоррупционной стратегии. К числу можно отнести, например, «Индекс непрозрачности» (The Opacity Index)⁵⁷ от PriceWaterhouseCoopers, «Индикаторы всемирного управ-

⁵⁶ Kusnetze Nicholas. How we investigated State Integrity. All about our scoring methodology. November 9, 2015. URL: <https://www.publicintegrity.org/2015/10/14/18316/how-we-investigated-state-integrity>

⁵⁷ См., например: URL: <http://people.stern.nyu.edu/adamodar/pdfiles/articles/opacity.pdf>

ления» (The Worldwide Governance Indicators)⁵⁸ Всемирного Банка, «Индекс кумовства в бизнесе» (The crony-capitalism index)⁵⁹ журнала The Economist, «Барометр коррупции» (Global Corruption Barometer)⁶⁰ «Трансперенси Интернешнл» и многие другие.

Рассматривая различные варианты антикоррупционных стратегий, не стоит забывать, что в нашей литературе существуют довольно прикладные и детализированные исследования, посвященные антикоррупционной программе. Можно сказать, что до принятия Федерального закона о противодействии коррупции⁶¹ и утвержденного Президентом РФ Национального плана противодействия коррупции⁶² в 2008 г. методологическую лакуну в отношении системного видения цельной антикоррупционной программы в экспертном сообществе в значительной степени заполнял специальный доклад, разработанный Фондом Индем еще в 1998 г.⁶³ На его основе впоследствии возникали и другие аналитические работы, представляющие собой систематизированный каталог основных шагов, которые необходимо провести в жизнь для успешного преодоления системной коррупции в России. Среди прочего можно упомянуть, например, работу проф.

⁵⁸ См., например: URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

⁵⁹ Comparing crony capitalism around the world. May 5th 2016. The Economist. URL: <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2016/05/daily-chart-2>

⁶⁰ См. страничку Индекса на официальном сайте «Трансперенси Интернешнл»: URL <http://www.transparency.org/gcb2013>

⁶¹ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

⁶² Национальный план противодействия коррупции на 2010 – 2011 годы / (утв. Президентом РФ от 31.07.2008 № Пр-1568) (ред. от 14.01.2011) // Российская газета. № 164), 05.08.2008. В настоящее время документ утратил силу в связи с изданием Указа Президента РФ от 13.03.2012 № 297 (ред. от 19.03.2013) «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012 – 2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 12. Ст. 1391.

⁶³ Россия и коррупция: кто кого? Аналитический доклад. Москва, Индем, 1998. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.indem.ru/corrupt/whoww/> (дата обращения: 01.07.2016)

М.А. Краснова⁶⁴, сформированную под эгидой Национального антикоррупционного комитета.

Таким образом, подводя итог рассмотрению различных комплексных подходов к антикоррупционным стратегиям, разработанным наиболее авторитетными международными организациями, можно сделать следующий принципиальный вывод: чем масштабнее и глубже взгляд исследователей и разработчиков антикоррупционных программ на проблемы коррупции, тем большее внимание уделяется развитию и совершенствованию институтов, которые имеют фундаментальное значение для политико-правовой организации общества в целом. Сравнение комплексных антикоррупционных программ показывает, что от половины до двух третей элементов их генеральной структуры представляют собой вопросы, имеющие прямое отношение к организации системы властеотношений (свободные выборы, независимый суд, парламентский контроль, политический плюрализм, многообразие институтов гражданского общества, свобода СМИ и др.). Следовательно, все эти проблемы непосредственно входят в зону ответственности науки конституционного права, это предмет конституционно-правового регулирования.

Проблема соединения антикоррупционного и конституционно-правового знания

Итак, большинство основных структурных элементов современных универсальных международных антикоррупционных стратегий имеет конституционно-правовой характер. Это означает, что наложение структуры антикоррупционных стратегий на структуру конституционного права дает в результате весьма значительную область предметного пересечения. Разумеется, они перекрываются не полностью, но встречаются в части наиболее ключевых вопросов, ключевых как для антикоррупционной политики, так и для конституционного права. Такое положение вещей говорит о том, насколько может быть

⁶⁴ См., например: Основные направления антикоррупционной политики России // Независимая газета. 06.02.2001 [Электронный ресурс]. URL: http://www.ng.ru/document/2001-02-06/0_anticorrupt.html

велик потенциал конституционно-правового регулирования противодействия коррупции.

Но если сейчас это настолько очевидно, что же мешало раньше рассматривать проблемы противодействия коррупции через призму конституционно-правового регулирования? Ответы относительно просты.

Во-первых, сама по себе постановка вопроса о возможности системного противодействия коррупции с охватом ее политического уровня, как ни странно, является очень молодой как для нашей, так и для зарубежной науки. Ранее конституционное право имело отношение к крайне узкому пониманию политической коррупции, как весьма узкого участка политико-правовой практики, в основном связанного с выборами и незаконным лоббизмом. Однако и к таким вопросам конституционное право скорее именно имело отношение, чем занималось ими серьезно. Между тем, поскольку электоральная коррупция не может не попадать в сферу внимания государствоведов в силу предмета, она отмечалась в числе многих других видов нарушений в ходе избирательного процесса в качестве разновидности конституционно-правовой ответственности, а затем было принято быстро передавать этот вопрос пеналистам или административистам в зависимости от следовавшего дальше вида юридической ответственности.

До некоторых пор такая тактика государствоведческого подхода не вызывала особых возражений. Однако, когда в ходе избирательного процесса в разных странах обнаруживаются признаки системной манипуляции выборными процедурами с участием различных государственных органов разной функциональной принадлежности, уголовное, административное право часто оказываются не в состоянии в силу ограничения своих отраслевых задач эту систему распознать, проанализировать и дать адекватный теоретический ответ. Поскольку коррупционное взаимодействие такого рода развивается не как совокупность отдельных случаев, а как система, оно не всегда улавливается методологическими возможностями уголовного права. Правда, познавательный инструментарий близкой уголовному праву криминологии значительно шире, и такие

процессы становятся заметны, но через уголовно-правовое законодательство подобная практика не может быть пресечена в силу чрезмерно точечного, хирургического характера уголовно-правового воздействия. Также и административно-правовая наука, обязанная в силу предмета анализировать систему функционирования исполнительных органов власти, не способна оценить в полной мере деятельность кандидатов и партий, избирательных комиссий, судов и других участников избирательных правоотношений в их взаимодействии, в том числе противозаконном, коррупционном взаимодействии. Из всех отраслевых юридических наук именно конституционно-правовая наука, не имеющая ограничений для анализа властеотношений по уровню и типу государственных органов и любых других их участников, способна увидеть цельную картину и дать ей надлежащую правовую оценку.

Во-вторых, характерными признаками юридической науки являются обеспечение сохранности предметных границ отраслевых знаний и относительная замкнутость узкопрофессиональных дискуссий. Во многом это связано с характером юридического знания как такового, поскольку оно обязывает к предельной точности во владении законодательным и практическим материалом, объем и многообразие которого поражают воображение. Такая точность и глубина знания пропорционально сужают пространственные предметные границы профессионализма правоведов и делают отрасли более автономными. По этой причине и государственное устройство далеко не сразу обращается к открытиям в смежных областях, в том числе из сферы социологии как материнской общественной науки. Между тем отраслевые юридические науки могут и должны получать подпитку не только из практики, но и из теории, причем не обязательно только через узкое горлышко теории государства и права (так уголовное право в паре с криминологией демонстрирует традиционно впечатляющие результаты в анализе причин преступности). В рамках социологии, политологии, экономической теории в зарубежной науке за последние десятилетия накоплен значительный теоретический и

сравнительный материал, который в связи с проблематикой коррупции расширяет понимание политических процессов, особенностей отношений по поводу власти, в том числе тех, которые доступны правовому регулированию. Включение новых продуктивных знаний в оборот конституционно-правовой науки — это вопрос времени. Поэтому государствоведение должно быть готово к восприятию антикоррупционных знаний, поступающих из смежных областей гуманитарной науки.

Как мы видели выше, область пересечения структуры конституционного права и универсальных антикоррупционных стратегий очень велика. Обе указанные сферы знания в значительной степени действуют в одной предметной зоне, но пребывают пока на разных ее уровнях. Для того чтобы эти области знания приносили друг другу пользу, они должны быть соединены. Конституционно-правовому знанию такое соединение выгодно тем, что тогда государствоведение способно будет найти объяснение многим процессам в развитии властеотношений, которые пока скрыты для него туманом неопределенности и реагировать на которые можно будет не только ретроспективно, получив очередную проблему властеотношений для объяснения и встраивания в официозную науку, но и предугадывая, предваряя возникновение негодной, порочной практики. Антикоррупционным стратегиям взаимодействие с конституционным правом способно дать еще больше — инструмент для предсказуемой, программируемой в нормативных актах конституционно-правового законодательства корректировки практики властеотношений.

Посредством каких инструментов можно установить такие связи? Во-первых, необходимо обозначить соответствующую концептуальную задачу. Это базовое условие. Отсутствие постановки вопроса о необходимости соединения различных областей знания не приведет к научной активности, появлению исследований и началу научной дискуссии. Во-вторых, требуется развитие методологической базы научного поиска. Для конституционно-правовой доктрины обращение только

к отраслевым методам юридических наук не даст особенно много нового материала. Поскольку постановка вопроса о возможности противодействия коррупции на уровне устройства механизмов политической системы поставлена сравнительно недавно, еще не успел сформироваться нормативный массив, эволюцию которого можно было бы изучать через призму историко-правового метода, сравнивать посредством компаративистского метода и оценивать недостатки нормативной структуры источников с помощью формально-юридического метода. Следовательно, конституционно-правовой науке необходимо обращаться в большей степени к общенаучным и в известной мере к общефилософским методам познания. В-третьих, в пространственных областях конституционно-правового и антикоррупционного знания возможно обнаружение определенных точек (или общих вопросов), где они оказываются особенно близки к соприкосновению. Об этом мы и поговорим далее.

Элементы системы конституционно-правового противодействия коррупции

Поскольку конкретные точки соприкосновения конституционного права с антикоррупционным материалом могут находиться в зависимости от специфики индивидуальных проблем политико-правового развития отдельных стран, целесообразно разобрать российский пример. Какие же вопросы в области конституционного права могут служить местом прочного скрепления его с антикоррупционным знанием?

В первую очередь, разумеется, мы должны сказать о том блоке проблем явно коррупционного спектра, которые существуют в российском конституционном праве в полузамороженном состоянии, это *электоральная коррупция* и *лоббизм*. Обе темы, как мы уже знаем, традиционно относятся к спектру вопросов политической коррупции.

1. Проблематика электоральной коррупции встречается в конституционно-правовой литературе отдельными всплывками, прежде всего, в связи с обсуждением практических проблем организации избирательного процесса, а также в разговоре о

разновидностях конституционно-правовой ответственности. Однако в данных исследованиях авторы часто удовлетворяются поверхностным и крайне узким толкованием понятия коррупции, трактуя ее как использование преимуществ должностного положения ради корыстной выгоды (читай «материальной выгоды»). Действительно, примеры такого грубого взяточничества, связанного с передачей денег должностному лицу, которое, например, обязалось оказать отдельному кандидату односторонние предпочтения в ходе избирательного процесса, крайне редки. Эта одна из основных причин, по которой государствоведы быстро теряют интерес к проблеме и передают эстафету пеналистам.

Однако даже для уголовного права с его точечным воздействием такое узкое понимание субъективной стороны коррупционных правонарушений не прижилось. Помимо корыстных мотивов уголовное право рассматривает понятие «иной личной заинтересованности» должностных лиц, которая может выражаться, среди прочего, в стремлении к карьерному росту. Последнее может выражаться в виде нежелания конфликтовать с начальством, вовлечении в систему взаимных неформальных обязательств с другими должностными лицами и т.д.⁶⁵ А поскольку такая практика для системы организации избирательных правоотношений, очевидно, гораздо более востребована, необходимо, наконец, и государstoffоведам немного вникнуть в понятийный аппарат и развить понимание существа и разновидностей коррупционных практик в системе властеотношений.

2. Что касается проблемы лоббизма, то российское конституционное право, по-видимому, все же справедливо избегало

⁶⁵ «Иная личная заинтересованность» понимается сегодня Верховным Судом РФ как «стремление должностного лица извлечь выгоду неимущественного характера, обусловленное такими побуждениями, как карьеризм, семейственность, желание приукрасить действительное положение, получить взаимную услугу, заручиться поддержкой в решении какого-либо вопроса, скрыть свою некомпетентность и т.п.» — См. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 12, декабрь.

легализации этого института. Наша отечественная правовая доктрина с ощутимыми руссоистскими нотками весьма негативно воспринимает вклинивание в процесс формирования общей воли в ходе работы механизмов народовластия каких-то параллельных включений. Лоббистские практики по существу означают, что помимо воли избирателей на решения народных представительств могут оказывать влияние различные группы интересов. Также и в системе исполнительных органов власти вместо того, чтобы реализовывать выраженную в законе как акте народного представительства волю народа, они могут идти на поводу у различных частных лоббистов. С точки зрения схематического восприятия модели взаимодействия субъектов в этой системе отношений, не сложно догадаться, что перед нами красноречивое свидетельство действия коррупционного механизма. Причем его масштаб таков, что подтверждает не просто наличие политической коррупции, но он угрожает самим основам демократии (см., например, рассмотренную выше агентскую модель в социологии коррупции). Между тем интересно, что в ряде развитых правовых порядков, например, в США, такая ситуация не представляет собой неразрешимой теоретической проблемы, поскольку считается, что частные лоббисты, действуя на основе принципа политического плюрализма, свободы союзов и в особенности свободы петиций, уравновешивают друг друга, нивелируя свои недостатки, и помогают формировать общенародную волю наряду с другими механизмами народовластия, такими как выборы.

Так или иначе отсутствие в отечественной правовой системе регулирования вопросов лоббизма не только не легализует эту практику, но также и не препятствует ей, поэтому фактический лоббизм процветает, а конституционное право оказывается в стороне от глубокого анализа этой проблемы.

Однако и это лишь часть вопроса. Современные исследования особенностей развития практики системной коррупции показывают, что запрет лоббистской деятельности в форме закона об этом не будет иметь ожидаемых последствий, такая

модель решения проблемы сегодня безнадежно устарела⁶⁶. А все потому, что коррупция не стоит на месте, как и любой нерегулируемый рынок, рынок лоббизма склонен к монополизации, и сейчас очевидно имеется совершенно другой масштаб лоббистской практики, появились элементы неформального централизованного контроля и управления лоббистскими усилиями. Соответственно, конституционно-правовая наука должна серьезно переосмыслить эту проблему, чтобы ее наработки коррелировали с реальностью. Один из наиболее продуктивных путей для этого — объединение усилий государственного управления с современным антикоррупционным знанием (подробнее соответствующие вопросы анализируются в следующей главе данной работы).

Еще одно место продуктивного соприкосновения конституционно-правовой науки и антикоррупционных разработок связано с проблемой формирования общих черт конституционно-правового статуса должностных лиц. Суть такой постановки вопроса заключается в том, что в российском законодательстве пока нет единого легального термина, который бы объединял весь корпус сотрудников органов власти (вроде английского «public officials»). Законодательство о государственной службе оперирует понятиями «лица, замещающие государственные должности Российской Федерации», «лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации»⁶⁷, «федеральные государственные служащие» и «государственные гражданские служащие субъекта Россий-

⁶⁶ Проект Федерального закона № 97801795-2 «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (внесен депутатами Государственной Думы В.И. Зоркальцевым, Г.Н. Махачевым, А.В. Чуевым в 1997 г. и снят с рассмотрения в 2004 г.) // СПС «КонсультантПлюс»; Проект Федерального закона № 396138-3 «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (внесен депутатами Государственной Думы третьего созыва Б.Б. Надеждиным, Б.Е. Немцовым, И.М. Хакамадой в 2003 г. и снят с рассмотрения в 2005 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

⁶⁷ Ст. 1 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

ской Федерации»⁶⁸, «гражданские служащие»⁶⁹ и «муниципальные служащие»⁷⁰. Уголовному праву и законодательству об административной ответственности известно понятие «должностного лица»⁷¹. Однако указанные понятия не охватывают всех представителей органов власти.

Конституционное право до последнего времени и вовсе не испытывало необходимости в продвижении в этом направлении, поскольку концентрировалось на вопросах статуса глав государств и правительств, парламентариев и судей высших судов, причем рассматривая эти вопросы изолированно. Однако в настоящее время бурная административная реформа 2000-х гг. выявила ряд сквозных аспектов статуса, которые весьма сходным образом меняют регулирование правового положения представителей всех ветвей власти и всех уровней власти. И эти аспекты носят ярко выраженный антикоррупционный характер. Это, в частности, тема конфликта интересов и декларирования активов. А поскольку речь идет о представителях всех ветвей власти, то встает вопрос о том, чтобы законодательство располагало единой инструментальной научной категорией, которая бы включала всех представителей власти, несущих соответствующие особые антикоррупционные обязанности. Отрасль права, которая способна в силу своего предмета и метода охватить проблему такого масштаба, — это конституционное право. Поэтому государственное устройство должно проявить внимание к вопросу формиро-

⁶⁸ Ст. 10 того же Закона.

⁶⁹ Ст. 13 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

⁷⁰ Ст. 10 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

⁷¹ См. Примечание 1 к ст. 285 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 01.05.2016) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; Примечание к ст. 2.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 01.05.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 13.05.2016) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

вания единых черт статуса представителей власти, значительная часть которых имеет антикоррупционный смысл.

Конституционное право может рассматривать антикоррупционные проблемы через призму вопросов ответственности за акты политической коррупции. Так, в практике различных государств часто оказывается невозможным привлечь к ответственности должностных лиц высшего уровня, а иногда и других должностных лиц, которые связаны с коррупционными сетями, поскольку у правоохранительных органов недостаточно для этого политического веса. Следовательно, в науке необходима проработка вопроса об укреплении правоохранительной системы таким образом, чтобы она была способна справляться с подобными задачами.

В первую очередь целесообразно в этом смысле проработать в теории конституционного права вопрос о новых политических гарантиях независимости суда, в особенности связанных с системой их назначений, как и с системой назначения руководителей судебных органов. Также довольно много литературы в рамках антикоррупционной дискуссии посвящено вопросу об учреждении специального независимого органа, имеющего особый политический статус, который был бы в силах поставить вопрос о том, чтобы «замахнуться» на министра или другую высокую фигуру⁷². Суть проблемы, как легко представить, заключается вовсе не в том, чтобы грамотно расследовать коррупционные правонарушения. Уровня компетентности действующих органов вполне для этого достаточно. Проблема лишь в том, чтобы поставить как таковой вопрос о привлечении к ответственности персонажей подобного рода и довести дело до справедливого приговора, невзирая на лица, связи и политическую конъюнктуру. Должна ли это быть какая-то разновидность государственного трибунала, который в некоторых странах венчает систему административной юстиции или существует в качестве самостоятельного органа? Будет ли этот орган сам выносить окончательные ре-

⁷² См., например, гл. 14 «Независимые учреждения по борьбе с коррупцией» в книге: Основы борьбы с коррупцией (системы общегосударственной этики поведения) / науч. ред. С.В. Максимов и др. М.: Спарк, 2000. — С. 186.

шения или будет иметь возможность доводить до суда и обжаловать его решения во всех инстанциях, если судебный приговор покажется ему предвзятым? Либо в странах переходной демократии дефицит легитимности такого независимого органа повлечет необходимость использования в механизмах привлечения к ответственности всенародного представительства, а на определенных уровнях власти, возможно, и форм непосредственной демократии? Очевидно, что конституционалисты должны принять участие в обсуждении этих вопросов.

Еще один близкий момент в рамках этой темы, довольно традиционный для конституционного права и при этом имеющий явное антикоррупционное звучание, — это оценка пропорций иммунитетов должностных лиц и их пределов. Необходима переработка конституционно-правовой теории сообразно очевидным задачам окружающей реальности. Например, требуется идентификация и адекватная научная квалификация неформальных иммунитетов, которые на практике оказываются часто сильнее формальных. Актуален поиск нового баланса между необходимостью в ряде случаев ослабления иммунитетов в целях успешного противодействия коррупции, с одной стороны, и сохранением гарантий независимости должностных лиц для их нормальной работы, с другой, в том числе для того, чтобы они не были уязвимы для коррупционных практик, применяемых прочими конкурирующими в политическом процессе должностными лицами и органами власти.

Вопросы защиты конституционных прав и свобод также часто преломляются в свете антикоррупционных проблем. И речь не только о том, чтобы исследовать, каким образом коррупционные практики препятствуют полноценной реализации прав и свобод. Например, часто говорят в этой связи о коррупционных ограничениях при реализации различных социально-экономических и культурных прав (права на образование, на медицинскую помощь, на жилище и т.д.)⁷³, а также при осуществлении

⁷³ Баскакова В.Е. Борьба с коррупцией в сфере образования // Актуальные проблемы юридических наук: материалы научной конференции. Йошкар-Ола, 2011. — С. 82 – 84; Клейменов М.П., Комаров А.А. Коррупция в отечественной медицине // Следователь. 2010. № 4. — С. 45 – 48; Корякин В.М. Коррупция

конституционных обязанностей, например, обязанности уплаты налогов или несения военной службы⁷⁴.

Здесь имеется и другой важный аспект. В системе конституционных прав и свобод есть специальные права или правомочия в рамках классических прав, которые по своему существу имеют антикоррупционный характер. К примеру, одно из них — так называемое «право на информацию» в узком смысле («право знать», право на доступ к правительственной информации)⁷⁵. Коррупционные практики всегда возникают там, где есть тень, поэтому прозрачность деятельности органов власти является одним из самых сильных антикоррупционных противоядий. Следовательно, разработка механизмов реализации данного права и ему подобных также имеет отношение к текущим антикоррупционным задачам конституционно-правовой науки.

Общепризнанно, что одним из основных условий, благоприятствующих развитию коррупции, является отсутствие на-

в сфере жилищного обеспечения военнослужащих: теоретико-правовые проблемы // Право в Вооруженных Силах. 2008. № 10. — С. 53 – 59; Краснов М.А. Коррупция на дорогах // Регион. обществ. фонд «Информатика для демократии». М.: ИНДЕМ, 2004. 69 с.; Пожитков А.Н. Коррупция в здравоохранении // Актуальные проблемы противодействия коррупции: Аналитический вестник. 2008. № 6. — С. 34 – 38.; Пуляева Е.В. Правовые проблемы борьбы с коррупцией в сфере оказания образовательных услуг // Журнал российского права. 2012. №11. — С. 81 – 88; Рерихт А.А. Совершенствование медицинского законодательства: путь к преодолению коррупции // Современное медицинское право: сборник научных трудов. М.: Изд-во ИНИОН РАН, 2003. — С. 53 – 76; Руденко В.А. Институционализация коррупции в российской системе образования // Закон и право. 2007. № 3. — С. 14 – 17; Филоненко Т.В. Коррупция в сфере образования // Власть и коррупция: сборник научных трудов. Владивосток, 2006. — С. 111 – 114.

⁷⁴ См., например: Щукин А.В. Противодействие коррупции в Вооруженных Силах РФ — задача общая // Право в Вооруженных Силах. 2010. № 4. — С. 2 – 5; Юлин Б.А. К вопросу о коррупции в федеральных органах налоговой полиции // Вестник Академии налоговой полиции. М., 2003. Вып. 3. — С. 360 – 362.

⁷⁵ Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 09.03.2016) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 7. Ст. 776; Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6217.

дежных механизмов подотчетности органов власти. В этой теме у российской и советской государственно-правовой литературы весьма большой опыт и его нужно использовать. В частности, актуализация конституционно-правовой доктрины по этому направлению могла бы касаться разработки таких вопросов, как обсуждение возможности возврата к императивному мандату и реальным механизмам отзыва избираемых должностных лиц и депутатов. На более серьезном уровне можно было бы обсудить вопрос о расширении применения опросов населения и других подобных консультативных форм непосредственной демократии и прочих аналогичных механизмов общественного контроля, использование которых может быть многократно удешевлено благодаря информационным технологиям и имеет сегодня скорее чисто организационные, бюрократические препятствия.

Не стоило бы сбрасывать со счетов огромную по своему значению проблему укрепления институтов гражданского общества. Они существуют в системе конституционно-правовых отношений именно для обеспечения контроля за деятельностью органов власти, обеспечивая их подотчетность. Не случайно в зарубежной литературе они заслужили характеристику «сторожевых псов демократии» («watchdogs»). Актуализация в науке конституционного права принципиального вопроса о пересмотре системы гарантий политического плюрализма, сослужили бы на ниве совершенствования механизмов подотчетности достойную службу развитию антикоррупционной проблематики в конституционном праве.

Проблематика государства в экономике отражает еще один вопрос соприкосновения конституционного права с проблемами коррупции. Известно, что момент встречи власти и денег является принципиальной основой для коррупции, а встреча большой власти и больших денег — это часто вопрос политической коррупции. Поэтому вполне закономерно, что можно выделить в этой теме множество проблем, где конституционное право могло бы себя проявить.

Например, очевидно, что принципиальное устройство государственной распределительной системы является достаточ-

но масштабной государственной проблемой, чтобы конституционно-правовой методологии быть успешной в ее анализе. Интерес отраслевой конституционно-правовой науки в этой области может быть связан с организацией бюджетного процесса. Порядок принятия ключевого финансового документа страны в рамках одной из базовых парламентских процедур, отслеживание логики межбюджетных трансфертов в реализации федеративной политики, оценка обоснованности и контроль за исполнением секретных статей бюджета, мониторинг бюджетных расходов со стороны Счетной палаты РФ и другие вопросы, взятые в этой связи, являются конституционно-правовыми по существу и в то же время имеют отношение к антикоррупционной политике государства.

Кроме того, в контексте проблемы оптимизации государственной распределительной системы рассматривается и вопрос о государственных закупках, приватизации, выделении льгот различным категориям населения и другие подобные вопросы, давно получившие прописку в антикоррупционной дискуссии. В своих детальных проявлениях все это имеет отношение к административно-хозяйственному законодательству, но формирование обобщенного, собирательного образа экономической политики государства в этом направлении может и должно находиться в сфере внимания науки конституционного права. Не случайно некоторые из упомянутых вопросов удостоиваются самостоятельного места в основном законе многих государств⁷⁶.

⁷⁶ Например, ст. 217 Конституции ЮАР 1996 г. устанавливает основополагающие принципы системы государственных закупок: честность, равенство, открытость, конкурентность, экономическая эффективность. Интересно, что статья также содержит необычные для данной процедуры механизмы позитивной дискриминации, в рамках которых указанные принципы не действуют в отношении поставщика, который входит в категорию граждан, подвергшихся дискриминации. См.: Пономарева О.В. Государственные закупки как инструмент торговой политики в развивающихся странах // Российский внешнеэкономический вестник. 2014. № 9. — С. 107; Текст статьи Конституции ЮАР в действующей редакции см., например: URL: <http://www.gov.za/documents/constitution-republic-south-africa-1996-chapter-13-finance#217> (дата обращения: 07.06.2016).

Еще одна интересная постановка вопроса может быть связана с оценкой меры возможностей государства как субъекта экономической деятельности и вопросом о государственном бизнесе, который по сей день остается нетривиальным для конституционного права, как и российского права в целом. В частности, имеет место проблема оценки правовой природы госкорпораций, госкомпаний и компаний с различным государственным участием, имеющих некий переходный статус, который сложно объяснить как с точки зрения частного, так и публичного права. Между тем подобные структуры оказываются часто вовлеченными в разрешение вопросов как внутренней, так и внешней политики (например, инфраструктурные проекты, так называемые «газовые войны» и т.п.). Насколько убедительным является правовое основание такого участия, насколько прозрачны процедуры принятия решений об этом, что эти компании получают взамен, не препятствует ли само существование таких правовых образований принципам конституционной экономики?

Обобщая этот перечень, можно указать, что перед нами лишь наиболее очевидные точки соприкосновения конституционно-правового и антикоррупционного знания. Даже взятые отдельно, они открывают богатейшее поле для научного поиска. Потенциал же дальнейшей разработки вопросов системы и структуры конституционно-правового противодействия коррупции скрывает в себе еще больше захватывающих перспектив.

§ 4. Политическая коррупция как основная мишень для механизмов конституционно-правового противодействия коррупции. Понятие неопатримониального государства

Понятие политической коррупции

В настоящее время мы видим, что области исследований конституционного права, изучающего особенности правового регулирования властеотношений, и современные междисци-

плинарные научные разработки, которые находят системные причины коррупции в специфике политико-правовой организации государства, практически полностью пересекаются. Однако, несмотря на предметное единство, две эти области знаний продолжают развиваться относительно автономно. Главная причина этого состоит в различии их традиционных узких задач. Эта проблема хорошо известна российской науке как проблема различия объекта и предмета исследований, которая базируется на объективно-материалистических подходах к эпистемологии и методологии научного познания⁷⁷.

Хотя объект исследований в значительной степени тот же, до последнего времени различались интересующие ученых закономерности в развитии властеотношений как объекта познания. Однако на уровне теоретических обобщений и междисциплинарного научного синтеза как в конституционно-правовых, так и в антикоррупционных исследованиях начинают ставиться либо близкие, либо и вовсе идентичные цели, формироваться очень сходные выводы. Более того, современное антикоррупционное знание достигло такой степени системности и точности, что может прогнозировать изменение коррупционных практик в общегосударственном масштабе в результате правовой коррекции властеотношений. По этой причине политологи, криминологи, административисты и специалисты других отраслей политико-правового знания начинают формулировать предложения относительно развития текущего конституционного законодательства и конституционного права в целом. Разумеется, в таких условиях конституционно-правовая наука должна проявлять к проблемам противодействия коррупции в системе властеотношений повышенное внимание.

В этой связи крайне интересно было бы познакомиться с понятием политической коррупции, которая позволит связать проблемы противодействия коррупции и конституционного права наиболее тесно. Этот концепт развивается в зарубежной социальной науке относительно давно и весьма успеш-

⁷⁷ См., например: Глухарева Л.И. Объект и предмет юридического исследования // История государства и права. 2009. № 15. — С. 40 – 43.

но. К настоящему времени и в отечественной науке наблюдается развитие определенного вкуса к использованию данного термина. В исследовании особенностей определения понятия политической коррупции, проведенном профессором П.А. Кабановым⁷⁸, можно увидеть, что в определениях зачастую ставятся разные акценты.

Во-первых, в ряде определений делается упор на использовании коррупционных механизмов в политических целях. К примеру, согласно профессору В.В. Лунееву, политическая коррупция представляет собой коррупционные (или связанные с коррупцией) формы политической борьбы правящих или оппозиционных элит, партий, групп и отдельных лиц за власть⁷⁹.

Во-вторых, политическая коррупция рассматривается как разновидность более общего явления властно-элитной преступности, т.е. в характеристике делается акцент на субъектный состав (Н.Ф. Кузнецова). «Такой подход к определению сущности и особенностей проявления коррупции... с учетом достаточно высокого общественного положения субъектов коррупции, поддерживает и профессор В.Б. Волженкин, полагая, что она (коррупция в высших эшелонах власти) может быть охарактеризована как элитно-властная преступность»⁸⁰.

В-третьих, в ряде определений приводится перечень форм политической коррупции. Так, согласно А.И. Мизерию политическая коррупция — это деяния политиков, претендентов или лиц, связанных с ними, во время подготовки и проведения выборов; назначение или утверждение определенной государственной должности, а также проведение иных политических мероприятий, направленных на получение или сохранение

⁷⁸ Кабанов П.А. Политическая коррупция в России: понятие, сущность, причины, предупреждение: монография. Нижнекамск: Нижнекамский филиал МГЭИ, 2004. — С. 31.

⁷⁹ Лунеев В.В. Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы (тезисы доклада) // Государство и право. 2000. № 4. — С. 102.

⁸⁰ Волженкин В.В. Коррупция в России // Криминология — XX век / под ред. В.Н. Бурлакова, В.П. Сальникова. СПб., 2000. — С. 365. Цит. по: Кабанов П.А. Указ. соч.

определенной должности или статуса как для себя, так и для других лиц, совершенные путем использования должностных полномочий — как своих, так и иных лиц, использования своих или чужих материальных ресурсов, вопреки интересам государства, общества и других лиц, в целях получения политической выгоды, личного обогащения, а также в пользу узкогрупповых интересов и политических партий⁸¹.

Базовые ориентиры теории политической коррупции

Интересно, что начало исследований политической коррупции в зарубежной науке ведется со времени, когда на смену абсолютистским государствам приходят демократические. Считается, что в государствах абсолютистских еще не созрела характерная для понятия коррупции постановка вопроса об использовании публичного статуса для частной выгоды. В ситуации, когда государства были личным делом, наследуемой собственностью монарших фамилий, такая постановка вопроса была лишена смысла, поскольку различий между публичными и частными интересами носителей власти не существовало, т.е. вся власть была коррупционна по своей природе. По мнению С.В. Бондаренко, политическая коррупция в современном ее понимании появляется в первых демократических государствах, Великобритании и США только в XIX в. в связи с широким использованием подкупа в электоральном процессе⁸². Иными словами, политическая коррупция изначально воспринимается как проблема общего контекста демократизации политической организации государств.

С точки зрения современных западных исследований важно разграничивать политическую и административную (бюрократическую) коррупцию («grand» and «petty»). Первая отличается использованием инфраструктуры политического процесса для достижения коррупционных целей (в том числе незаконного

⁸¹ Мизерий А.И. Уголовно-правовые и криминологические аспекты борьбы с коррупцией в органах власти: дисс. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2000. — С. 23.

⁸² Бондаренко С.В. Коррупцированные общества. Ростов-на-Дону: ОАО «Ростиздат», 2002. — С. 162.

удержания власти, укрепления политического статуса, накопления богатства и т.д.), а также тем, что используется эта инфраструктура субъектами политики, т.е. в первую очередь теми, кто наделен властью принимать решения от имени народа⁸³. Бюрократическая же коррупция означает злоупотребление служебным положением ради своей частной выгоды в системе главным образом исполнительных органов власти невысокого уровня⁸⁴.

Среди важных разновидностей политической коррупции, которые можно встретить в литературе, стоит выделить так называемую редистрибутивную и экстрактивную коррупцию (или, соответственно, коррупцию «снизу» и коррупцию «сверху»). Проще говоря, механизмы политической коррупции подразделяются здесь на два базовых типа в зависимости от вектора, по которому коррупционерами высасываются ресурсы. В случае с редистрибутивной коррупцией государство воспринимается как слабая сторона, ресурсы которой распределяют между собой сильные частные лоббисты, которые таким образом децентрализуют, феодализируют и приватизируют государство. В рамках теории экстрактивной коррупции, наоборот, в паре «государство — общество» государство воспринимается как более сильная сторона. При этой схеме коррупционных отношений «политическая элита или класс использует аппарат государства как инструмент для извлечения ресурсов из общества»⁸⁵.

⁸³ Amundsen Inge. Political Corruption: An Introduction to the Issues. WP 1999: 7. — P. 3.

⁸⁴ По всей видимости, граница между политической и административной коррупцией в разных странах может быть различной, поскольку возможность участия органов власти с различным местом в бюрократической иерархии и в системе политических отношений сильно зависит от формы государства, политического режима и других обстоятельств. В России, например, эта образная граница между политической и административной коррупцией может пролегать по аналогии с различием между конституционным и административным правом, которые отвечают за определение статуса соответствующих субъектов, видимо, по уровню министерств федерального правительства.

⁸⁵ Amundsen Inge. Political Corruption: An Introduction to the Issues. WP 1999: 7. — P. 7.

Данная классификация политической коррупции весьма близка более известной в российской литературе классификации коррупции по стратегиям группового поведения, где выделяется стратегия «захвата государства» (state capture), означающая практику бизнеса по системному теневому лоббизму, и стратегия «захвата бизнеса» (business capture), под которой понимается «совокупность стратегий и тактик власти, с помощью которых власть в лице своих представителей или даже организаций стремится обеспечить теневой контроль над бизнесом с целью коллективного и (или) индивидуального извлечения административной ренты»⁸⁶.

Со стратегией захвата бизнеса много сходных черт имеет важное для понимания особенностей развития практик политической коррупции в различных государствах понятие институциональной коррупции. Данный термин означает синтез административной и политической коррупции, при котором ее распространение достигает таких масштабов и уровня структурированности, что государственно-властные решения принимаются не в интересах общества и даже не в интересах частного бизнеса, а в интересах коррумпированных бюрократических структур⁸⁷.

В теории политической коррупции выделяется также ряд любопытных типологий государств в зависимости от доминирующих коррупционных практик. Например, профессор С. Роуз-Аккерман выделяет четыре типа коррумпированных государственных систем, распределяя государства по двум критериям: а) многочисленность взяточдателей и б) в низшем или высшем эшелоне власти имеет место коррупция. Так ею выделяются клептократия, конкурентное взяточничество, двусторонняя монополия и мафиозное государство. Первые два типа коррумпированных государств отличаются многочисленностью взяточников, а для первого и третьего характерно наличие коррупции в высших эшелонах власти⁸⁸.

⁸⁶ Антикоррупционная политика... / под ред. Г.А. Сатарова. — С. 81.

⁸⁷ Спрос и предложение государственных властных услуг: институциональный анализ / И.В. Аверкиев, Д.Г. Галицкий, Г.В. Калягин и др. М., 2005. — С. 66.

⁸⁸ Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы / пер с англ. О.А. Алякринского. М.: Логос, 2003. — С. 149 – 150.

Эволюция западной теории политической коррупции

В российской научной дискуссии проблематика политической коррупции начала формироваться в 90-е гг. XX в. в рамках уголовно-правовой и криминологической доктрины в связи с анализом неприглядной практики экономических реформ 90-х гг. (Н.Ф. Кузнецова, С.В. Максимов и др.), а впоследствии была вписана в систему политической преступности в качестве одного из ее элементов (Д.А. Шестаков, П.А. Кабанов и др.). Уже к началу 2000-х гг. начинают формироваться систематические исследования коррупции в еще более широком социальном контексте (Л.М. Тимофеев, С.В. Бондаренко и др.), а впоследствии и российская политология и экономическая наука, усваивая зарубежные научные разработки, превращает проблему политической коррупции в более или менее традиционный для себя сюжет.

Зарубежные исследования проблем политической коррупции в своем широком политологическом контексте ведут свое начало с 60-х гг. XX в. Один из наиболее влиятельных американских политологов Сэмюэл Хантингтон в это время выступает с серией публикаций, прочно обосновавших взаимосвязь степени распространения коррупции и проблемы политической стабильности государств. Среди прочего он известен и весьма небесспорным утверждением о положительной роли коррупции, когда, «смазывая бюрократические колеса», она способствует модернизации⁸⁹. Оппонент С. Хантингтона экономист Гуннар Мюрдаль на материале восточноазиатских стран доказывает противоположный тезис о том, что коррупция лежит в основе порочного круга нищеты в развивающихся странах⁹⁰. Гарвардский политолог Джозеф Най, оценивая негативные влияния коррупционных практик на политическое развитие, дает стоимостной анализ коррупции, а также предлагает одно из классических определений коррупции как использования преимуществ публичного статуса ради частной выгоды⁹¹.

⁸⁹ Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. М. 2004. // Huntington S. Political Order in Changing Societies. New Haven. 1968.

⁹⁰ Myrdal G. Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations. N.Y. 1968.

⁹¹ Nye J. S. Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis, American Political Science Review, 1967. 61 (2). — P. 417 – 427.

Существенный вклад в разработку проблемы коррупции внесли А. Шлейфер и Р. Вишни⁹², «показавшие, что слабые, неустойчивые правительства сильнее подвержены коррупции, которая, в свою очередь, негативно отражается на экономическом росте». П. Мауро⁹³ раскрыл эту тему более детально, продемонстрировав, что коррупция негативно влияет на экономический рост через снижение инвестиционной привлекательности⁹⁴.

В это же время появляются работы Сьюзан Роуз-Аккерман по политической экономии коррупции, где она широко эксплуатирует агентскую модель коррупции. Несколько позже Роберт Клитгаард выступает с весьма цитируемым и сегодня исследованием причин коррупции⁹⁵, вводит в оборот свое знаменитое «уравнение коррупции». В течение длительного времени с целым рядом систематических работ о теории политической коррупции выступают Арнольд Хайденхаймер⁹⁶ и Майкл Джонстон⁹⁷.

Исследователем В. Танци «на большом объеме эмпирического материала проверяются гипотезы относительно влияния различных факторов на уровень коррупции. Определяющим фактором ученый считает степень государственного вмешательства в экономику, уточняя, что решающее значение имеют регулирование, налогообложение, государственные расходы, качество бюрократии и уровень институционального

⁹² Shleifer A., Vishny R.W. Corruption // *The Quarterly Journal of Economics*. 1993. Vol. 107. № 3.

⁹³ Mauro P. 1995. Corruption and Growth // *The Quarterly Journal of Economics*. Vol. 110. № 3; Mauro P. The Persistence of Corruption and Slow Economic Growth // *IMF Staff Papers*. 2004. Vol. 51. № 1.

⁹⁴ Лазарев Е.А. Коррупция и политическая стабильность: институциональная перспектива // *Полития*. № 1 (60). 2011. — С. 52 – 53.

⁹⁵ Klitgaard Robert. *Controlling Corruption*, Berkeley CA: University of California Press, 1988.

⁹⁶ *Political Corruption: concepts and contexts* / Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston, editors. 3rd ed. 2007; Heidenheimer Arnold J. (ed.). *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1970.

⁹⁷ Johnston Michael. *Syndromes of Corruption. Wealth, Power, and Democracy*. Cambridge, 2010.

контроля»⁹⁸. Д. Асемоглу с соавторами открыли новую страницу в анализе соотношения коррупции и политического процесса, посредством формального моделирования показав, что клептократические режимы, то есть режимы личной власти, ориентированные на использование ее в целях извлечения прибыли, могут поддерживать свое существование, покупая лояльность возможных оппонентов⁹⁹.

В работах Мансура Олсона об эффективности общественных институтов рождается популярная сегодня в экономической теории метафора «кочующего» и «оседлого бандита». В слабых и неустойчивых государствах политические элиты предстают в роли «кочующего бандита», который просто грабит население, но в институционально стабильных государствах он превращается в «оседлого бандита», которому более выгодно использовать свою монополию на насилие, извлекая прибыль в долговременной перспективе и обеспечивая своим «подданным» определенный уровень защиты, повышающий стабильность. «Однако, как показывает Олсон, если „оседлый бандит“ чувствует угрозу своей монополии, его временной горизонт сужается, и он начинает вести себя „хищнически“, id est подобно „кочующему бандиту“». Иначе говоря, уровень неопределенности является ключевым фактором, влияющим на выбор стратегии доминирующим актором. Коррупция — одно из самых наглядных выражений стратегии “хищнической политики”, хотя существуют и более сложные формы, такие как налогообложение и регулирование»¹⁰⁰.

Таким образом, отечественная наука начинает развивать проблематику политической коррупции с некоторым опозда-

⁹⁸ Tanzi V. Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures // Abed G., Gupta S. (eds.) Government, Corruption and Economic Performance. Washington. 2002.

⁹⁹ Acemoglu D. Why Not a Political Coase Theorem? Social Conflict, Commitment, and Politics // Journal of Comparative Economics. 2003. Vol. 31. № 4; Acemoglu D., Robinson J. Economic Origins of Dictatorship and Democracy. 2006. — L. Acemoglu D., Robinson J., Verdier T. Kleptocracy and Divide and Rule // Journal of the European Economic Association. 2004. Vol. 2. № 2 – 3; см. об этом также: Лазарев Е.А. Коррупция и политическая стабильность: институциональная перспектива // Полития. № 1 (60). 2011. — С. 53 – 54.

¹⁰⁰ Лазарев Е.А. Указ. соч. — С. 54.

нием. Дискуссия о политической коррупции покидает рамки узкопрофессионального криминологического разговора и с начала 2000-х гг. включает обширные антикоррупционные знания главным образом из области западной экономической теории и политологии.

Проблема взаимосвязи коррупции и политической модернизации общества

Среди многочисленных тем, которые развиваются зарубежной наукой в плоскости проблематики политической коррупции, одной из основных проблем является взаимосвязь коррупции и политической модернизации (или «демократического транзита» в других прочтениях). Все крупнейшие имена в этом предметном сегменте социальных наук связаны с дискуссией по данной проблеме (С. Хантингтон, С. Роуз-Аккерман, Р. Клитгаард, А. Хайденхаймер, М. Джонстон и др.).

С тех пор как С. Хантингтон в своем общемировом обзоре зафиксировал «третью волну демократизации»¹⁰¹ (середина 1970 — начало 90-х гг.), уже прошло достаточно много времени, чтобы судить о ее результатах скептически. Оказалось, что несмотря на глобализацию экономики, культурное давление внешней среды или развитие технологий общения в нашем мире недемократические режимы не рассыпаются в прах перед мощью очевидных преимуществ демократизации. Более того, появляются особые полу-демократии, которые оказываются весьма устойчивыми, стабильными политическими образованиями. Ф. Шмиттер называет их «гибридными режимами», которые сочетают в себе элементы автократии и демократии. Интересно, что их появление характерно для стран, которые не смогли преодолеть свое социалистическое наследие и не довели до конца полный цикл политической трансформации¹⁰².

¹⁰¹ Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века: пер. с англ. М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2003. 368 с.

¹⁰² См., например: Шмиттер Ф.К. Угрозы и дилеммы демократии [Электронный ресурс]. URL: // <http://www.politnauka.org/library/dem/schmitter.php>

Так, «в 1984 около половины всех стран в мире были автократическими, и около четверти демократическими. В 2004 мы наблюдаем обратную ситуацию, половина стран демократические и только 15% автократические. Эти цифры отражают очевидный прогресс в государственном управлении во многих частях мира, но некоторые эмпирические аспекты, подразумевающие „третью волну демократизации“ (Huntington 1991), приводят в замешательство. Доля полу-демократических стран возросла с 24% до 37%, несмотря на то что этот политический режим по своей сути нестабилен (Gates et al. 2006; Sanhueza 1999; Epstein et al. 2006). Похоже, полу-демократии стали более стабильными за этот период»¹⁰³.

Считается, что основой для успехов полудемократических режимов является успешное оседлание местными политическими элитами механизмов управления системой политической коррупции. К последним могут относиться манипуляции с выборными институтами, периодическая «чистка» рядов вменяемой оппозиции, превалирование неформальных практик политического общения над конституционными, безусловный контроль армии и правоохранительной системы за счет материальных стимулов и символически хорошо различаемой системы поощрений за лояльность. Могут использоваться и многие другие механизмы, набор которых, последовательность и приоритетность использования сильно зависят от местного политического ландшафта, правовой культуры, исторического наследия, прочности общественных институтов и т.д.

Один из выводов современных исследований на этот счет состоит в том, что такие гибридные режимы являются столь же стабильными, как и демократии, преодолевшие определен-

¹⁰³ Фьелде Ханне, Хегре Хавард. Политическая коррупция и институциональная стабильность. Перевод статьи см. на сайте ГУ ВШЭ. [Электронный ресурс]: URL: <https://lap.hse.ru/announcements/119002565.html> (Hanne Fjelde, Havard Hegre. Political Corruption and Institutional Stability): [Электронный ресурс]: Оригинал статьи см. на сайте Института исследования проблем мира (Осло): URL: <https://www.prio.org/Publications/Publication/?x=5156>

ный порог благосостояния¹⁰⁴, поскольку при умелом управлении ресурсом политической коррупции в потенциале они могут воспроизводиться бесконечно в условиях современного мирового политического уклада. Важно понимать, что политическая коррупция в полу-демократиях является не побочным продуктом развития социально-политической системы, а стержневым механизмом, обеспечивающим сплавивание поддержки и повышение управляемости перед риском потери нитей управления за извлечением ренты, контроля власти и богатства, будь то под угрозами внешнего давления, внутренней культурной эволюции и т.д.¹⁰⁵

Данный срез исследований, описывающих взаимную связь проблем коррупции и политической модернизации, можно признать довольно плодородной почвой для формирования весьма убедительных научных наблюдений. Механизмы политической коррупции в настоящее время предстают наиболее надежным и весьма популярным средством для нивелирования конституционализма. Более того, сравнительные исследования показывают, что она является еще и средством универсальным. Это верно для нестабильных государств, где

¹⁰⁴ К примеру, по мнению Ф. Фукуямы, у демократий мало шансов вернуться в лоно авторитарного устройства при ВВП более 6000 долл. на душу населения: «...хотя переход к демократии осуществляется с одинаковой частотой при любом уровне развития, поворот в обратную сторону гораздо более вероятен, если страна не достигла уровня развития, при котором доход на душу населения при исчислении ВВП составляет приблизительно 6000 долл.». См.: Фукуяма Ф. Америка на распутье: Демократия, власть и неоконсервативное наследие: пер. с англ. М.: АСТ Москва, 2008. — С. 170 – 171.

¹⁰⁵ «Our argument and the results shed new light on the third wave of democratization. The remarkable increase in the number of democracies during the time-frame of our analysis has been accompanied by an increase in the number of semi-democracies and possibly an increase in corruption levels as measured here. According to our argument, this is not an anomaly, but a deliberate adaption from powerful elites under international pressure to democratize. The third wave of democratization may be less strong than it appears from studying increases in average levels of formally democratic institutions. The results have implications for studies of the effects of democracy on a variety of outcomes that do not take the informal «institutions» into account.» — Hanne Fjelde, Havard Hegre. Political Corruption and Institutional Stability. URL: <https://www.prio.org/Publications/Publication/?x=5156>. — P. 26.

«кочующий бандит» Олсона не освоил навыки централизованного управления коррупционным ресурсом и не смог стабилизировать государство к своей выгоде. Здесь коррупция выступает в виде «премии за риск». Но также это верно и в стабильных авторитарных государствах, где коррупция является инструментом контроля над бюрократией, бизнесом и другими «системно значимыми» группами для обеспечения политической лояльности. «Контроль над бюрократией и бизнесом достигается через так называемый «механизм заложников». Все вовлеченные в коррупционный рынок получают определенную прибыль, но при этом попадают в зависимость от карательных органов. Тем самым коррупция создает основу для политики «кнута и пряника». «Кнут» может быть применен ко всем, кто решится выступить против режима, и примеры многочисленных избирательных антикоррупционных дел против оппозиционеров лучшее тому подтверждение. Выгода же от участия в коррупции образует «пряник»¹⁰⁶.

Весьма примечательное исследование Е.А. Лазарева проливает свет на политико-правовые причины стабильности государств СНГ. «Парадокс устойчивости» в странах, не всегда близких к характеристикам демократических, объясняется целой группой характерных институциональных черт, которые позволяют формироваться коррупционным сетям в государствах региона. Это: «(1) ориентация элит на извлечение ренты; (2) президенциализм; (3) низкий уровень институционализации политических партий; (4) зависимость СМИ от органов государственной власти; (5) политизация антикоррупционных программ»¹⁰⁷.

Во взаимосвязи с проблематикой политической коррупции ученый выделяет также оригинальную типологию постсоветских режимов, подразделяя их на такие группы: 1) демократическое равновесие (к этому типу режимов относятся страны Балтии); 2) демократическое неравновесие (на момент

¹⁰⁶ Лазарев Е.А. Коррупция и политическая стабильность: институциональная перспектива // Полития. № 1 (60). 2011. — С. 57.

¹⁰⁷ Лазарев Е.А. Политическая коррупция: объясняя природу постсоветских трансформаций // Полис. Политические исследования. 2010. № 2. — С. 120.

выхода его статьи в 2010 г. это: Украина, Молдова, Армения и Грузия); 3) авторитарное неравновесие (Киргизия); 4) авторитарное равновесие (Россия, Казахстан и Азербайджан) и 5) закрытый авторитарный режим (Белоруссия, Таджикистан, Узбекистан и Туркменистан)¹⁰⁸.

Понятие неопатримониального государства

В связи с проблемой политической коррупции современные сравнительные политико-правовые исследования часто используют термин «неопатримониальное государство». Данное понятие начинает активно использоваться в литературе по меньшей мере с начала 90-х гг.¹⁰⁹ В основной своей части данные научные разработки касаются стран, которые пытаются перестроиться на демократические рельсы, или, как их еще именуют, стран демократического транзита. Неопатримониальное государство — это развивающееся государство с авторитарным типом политического режима, при котором политическая элита консолидирует поддержку своей власти за счет системного управления механизмами политического патронажа, препятствуя либерализации и демократизации политического устройства. Изначально характеристика неопатримониального государства эксплуатировалась применительно к блоку режимов, объединяемых ранее понятием «страны третьего мира» (например, Гаити, Филиппины, Кот-д'Ивуар и другие государства Азии, Африки и Латинской Америки¹¹⁰). Однако с течением времени, после первых смутных лет, последовавших за развалом биполярной системы, западная политическая аналитика начала определяться и с характеристиками бывших социалистических стран. И ряд тех государств, которые вместо обеспечения устойчивости реформирования демократических институтов обратились к выстраиванию неформальной системы политического патронажа, также стали

¹⁰⁸ Там же. — С. 117 – 119.

¹⁰⁹ Bratton Michael and Nicolas Van de Walle. 1994. «Neopatrimonial Regimes and Political Transitions in Africa». *World Politics* 46(July): 453–489.

¹¹⁰ Hanne Fjelde, Havard Hegre. *Political Corruption and Institutional Stability*. URL: <https://www.prio.org/Publications/Publication/?x=5156>

рассматриваться в контексте проблематики неопатримониального государства.

Считается, что этот термин происходит от концепта патримониального государства М. Вебера, который снова стал актуален для объяснения особенностей политического развития государств на рубеже XX–XXI в. Патримониальный режим (от лат. *patrimonium* — вотчина, отчина) означает особый тип политического господства, которое основано на центральном положении фигуры политического лидера. Классическое веберианское прочтение патримониального государства предполагает наличие следующих признаков устройства системы власти: 1) большее доверие личной лояльности, чем приверженность институтам, 2) эксплуатация практик клиентелизма и непотизма вместо формальных правовых установлений, 3) отсутствие различий между публичным и частным сектором, поскольку публичные дела являются личным делом «патриарха», так или иначе относятся к его вотчине.

Неопатримониальные государства — прямой наследник патримониальных устоев. «Что делает неопатримониальную систему отличной от патримониальной, так это то, что неопатримониальные режимы поддерживают фасад модернизации, легитимности, рациональности и профессиональных бюрократических структур»¹¹¹.

Процесс реформирования неопатримониальных государств наталкивается на ряд «институциональных ловушек». Их успешное преодоление в конечном итоге связывается с отказом от системы личной власти, поэтому серьезные эволюционные реформы возможны только в случае, когда «патриарх» со своими приближенными достигают определенного консенсуса на этот счет.

Современные исследования выделяют две основные стратегии, которые в отсутствие указанной «политической воли» оказываются малоуспешными и существуют в большей степени для поддержания демократического фасада. Это стратегия заимствования институтов и стратегия выращивания инсти-

¹¹¹ Amundsen Inge. Political Corruption: An Introduction to the Issues. WP 1999: 7. — P. 8.

тутов¹¹². «„Заимствование,, предполагает перенос на почву постсоветских стран тех норм, правил и механизмов государственного управления, которые успешно зарекомендовали себя в политических и институциональных условиях иных стран и могут быть адаптированы для решения задач экономического роста и развития (параллельно с существующим неопатримониальным „ядром,,). „Выращивание,, же основано на том, что новые нормы, правила и механизмы создаются в тех или иных сферах управления сперва на узких участках и в особых экспериментальных условиях и позднее распространяются „вширь,, и „вглубь,, на более широкие сферы. Хотя теоретически обе эти стратегии выглядят осмысленными и всячески продвигаются международными экспертами в ряде стран, на деле в условиях постсоветского неопатримониализма обе они демонстрируют неустрашимые изъяны, ставящие под вопрос их релевантность»¹¹³.

Успешной работе заимствованных, имплантированных институтов препятствует их выхолащивание, поскольку они созданы для работы в несколько другой системе ценностей. Поэтому, развиваясь ради достижения изначально редуцированных или вовсе иных задач, они, конечно, имеют какой-то результат, но с точки зрения эффективности работы всегда оказываются вне возможности адекватного сравнения с их аналогами из тех правопорядков, откуда они позаимствованы.

Стратегию «выращивания» институтов, развивающуюся на основе собственных спонтанно возникших норм и практик, также подстерегает опасность потерять свой потенциал как только соответствующий институт начинает касаться «ядра» устоявшейся системы отношений и посягать на то, чтобы изменить некие тонкие балансы сил. Поэтому данные институты могут «выращиваться» в отдельных теплицах, где будут

¹¹² Кузьминов Я., Радаев В., Яковлев А., Ясин Е. Институты: от заимствования — к выращиванию (опыт российских реформ и возможности культивирования институциональных изменений) // Вопросы экономики. 2005. № 5. — С. 5 – 27.

¹¹³ Гельман В.Я. Модернизация, институты и «порочный круг» постсоветского неопатримониализма / Владимир Гельман: Препринт М-41/15. СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2015. — С. 27 – 28.

иметь локальный эффект. В литературе для таких проектов, курируемых отдельными влиятельными политиками из верхушки политической иерархии (*pet projects*), используется термин «карманы эффективности»¹¹⁴.

Несмотря на то, что полудемократические, гибридные режимы демонстрируют в настоящий период развития политических процессов в мире завидную стабильность, уступая в этом качестве лишь демократиям с высоким уровнем жизни¹¹⁵, неопатримониальная их разновидность представляется наиболее уязвимой и содержит в себе риск быстрого коллапса всей политической системы, поскольку основана на единственной фигуре верховного политического лидера.

В настоящее время высказываются различные идеи в отношении оптимальных способов выхода из неопатримониального режима. Успех стратегии замены одного политического лидера на его преемника с тем, чтобы система отношений власти сохранилась в неприкосновенности, кажется маловероятной, поскольку качества, обеспечившие лидерство прежнего «патриарха», и его личные отношения с центрами сил, которые он уравнивал прежде, невозможно унаследовать. Вероятно, ради сохранения влияния элиты будут способны на компромисс в отсутствие прежнего лидера, но эта система ручного управления неизбежно придет в движение по законам неопатримониального уклада, поскольку он основан на личных связях, качествах, талантах, амбициях и пристрастиях, которые привносит собой личность лидера.

Между тем, поскольку смена лидера неизбежна, хотя бы в силу естественных причин, очевидные потребности сохранения политической стабильности требуют выстраивания более надежных опор государственности, чем вера представителей элиты в то, что новый лидер будет отличаться от прежнего не очень сильно. Проще говоря, необходимы политико-правовые институты, заимствованные или выращенные, которые

¹¹⁴ Geddes B. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley, CA: University of California Press, 1994.

¹¹⁵ Hanne Fjelde, Havard Hegre. *Political Corruption and Institutional Stability*. URL: <https://www.prio.org/Publications/Publication/?x=5156>

на основе элитарного консенсуса будут поступательно, но неуклонно¹¹⁶ допускаться к выстраиванию отношений «ядра» неопатримониальной системы при действующем верховном правителе и под его авторитетным контролем. Таким образом, поступательная реформа по укреплению разнообразия и взаимодействия политических институтов, рассчитанная на среднесрочную перспективу и проводимая на основе консенсуса элит, выглядит наиболее сбалансированным способом выхода из неопатримониального типа государственности с более или менее предсказуемым позитивным результатом.

Препятствия реформам в неопатримониальных системах

В современной литературе по этому поводу высказан целый ряд весьма ценных наблюдений, к которым нам имеет смысл обратиться. Они показывают, что достижению консенсуса элит и формированию политической воли как приводного ремня институциональных реформ могут помешать некоторые обстоятельства и условия, по поводу которых у реформаторов не должно быть иллюзий.

Во-первых, необходимо отдавать отчет в том, что коллапс политической системы, которая не реформируется своевременно, экономический спад, гражданская война и прочие вероятные его следствия для многих представителей политической элиты могут не восприниматься как трагедия. В лучшем случае — как потеря хорошего источника дохода, вполне предсказуемая, впрочем, а потому включенная в персональную стратегию пребывания во власти. Очевидно, что в неопатримониальном государстве, где личная лояльность обычно стоит выше профессионализма или личного достоинства, а работа на государственной службе в значительной степени является рентоориентированной, пестуются такие личные качества, которые не способствуют развитию государственного мышления. Иначе говоря, коллапс государства для некоторой

¹¹⁶ Причем, принимая во внимание, что лидеры неопатримониальных режимов по определению как правило довольно возрастные, очевидно это должно иметь место в среднесрочной перспективе (5 – 10 лет), т.е. максимум в течение двух стандартных избирательных циклов.

части политической элиты неопатримониальной политической системы выступает не убедительным аргументом к началу реформ, а вопросом верной оценки времени, когда необходимо капитализировать свои активы и вывести в тихую гавань за пределы страны.

Поскольку изменение системы мотивации в неопатримониальной политической системе даже при наличии реформистского консенсуса не является задачей, разрешимой в среднесрочной перспективе, здоровой части политической элиты таких стран необходимо позаботиться о том, чтобы механизм вывода активов из-под национальной юрисдикции был по меньшей мере не простым и лишил уверенности коррупционеров в том, что они или их наследники могут ими воспользоваться. В развитых правовых системах в настоящее время уже существует развитое законодательство, во-первых, связанное с фактическим учетом динамики благосостояния чиновников через механизм декларирования активов, во-вторых, направленное на борьбу с отмыванием доходов. Между тем стоит признать, что если успех в развитии первого направления целиком зависит от национальных властей, то второе направление станет эффективным лишь в случае, когда будет окончательно сформирована система международных соглашений, обеспечивающих прозрачность мировой финансовой системы, препятствующих созданию оффшоров, формирующих реальную практически работающую систему выявления и возврата активов.

Во-вторых, в антикоррупционной литературе сегодня общим местом является утверждение, что значительная база природных ресурсов стабилизирует любой авторитарный режим, в том числе и неопатримониальный. Связано это в общем смысле с тем, что, извлекая ренту из монополизированного рынка по добыче ископаемых, политические элиты не зависят от подавляющей части налогоплательщиков и, соответственно, избирателей, и лишены поэтому необходимости идти на компромиссы с ними по поводу, например, сбора налогов и любых других вопросов¹¹⁷.

¹¹⁷ См., например: Ахметова Г.Р. Коррупция в нефтедобывающих странах: учебное пособие. Алматы: Издательство «Кульжахан», 2002. 150 с.

Так называемое «нефтяное проклятие», которое позволяет законсервировать политическую элиту, является не худшим из следствий. В ряде случаев зависимость от цен на углеводороды заводит национальную экономику в более опасную институциональную ловушку, которая получила название «голландской болезни». «Голландская болезнь проявляется, когда приток нефтяных денег перегревает национальную экономику и вызывает рост реального курса национальной валюты. В результате традиционные экспортные товары, не связанные с нефтью, теряют конкурентоспособность, а национальная экономика становится недиверсифицированной. Если этот процесс чересчур запустить, то он может вызвать перекося экономики страны и социальное напряжение»¹¹⁸.

Иными словами, в случае монополизации политической элитой для извлечения ренты рынка природных ресурсов сохраняется возможность при наличии реформистского консенсуса диверсифицировать экономику, создав большее число собственников, которых персоналистская неопатримониальная система не сможет контролировать, создавая таким образом спрос на законность и расширяя потенциал политического разнообразия. Однако в случае развития «голландской болезни» диверсификация экономики становится не просто вопросом обеспечения конкуренции и снижения административных барьеров. Развитие экспортных отраслей хозяйства, помимо торговли нефтью, перестает быть прибыльным. Поэтому выйти из сложившейся системы оказывается непомерно сложнее, например, опираясь на развитие внутреннего рынка, который мог атрофироваться за годы простоя, либо привлекая иностранные инвестиции, что может быть связано с сокращением издержек за счет местных трудовых ресурсов, льготным налогообложением, а также формированием благоприятного делового климата, очищенного от коррупционных практик. Таким образом, для того чтобы окончательно не за-

¹¹⁸ Макферсон Ч., Максиррей С. Коррупция в нефтяном секторе // Многоликая коррупция: Выявление уязвимых мест на уровне секторов экономики и государственного управления / под ред. Э. Кампоса и С. Прадхана: пер. с англ. М.: Альпина Паблишерз, 2010. — С. 249.

вязнуть в этой ловушке, что означало бы верный выход на сценарий коллапсирования неопатримониальной политической системы, необходимы энергичные шаги по диверсификации национальной экономики.

Между тем не стоило бы переоценивать значимость экономических факторов для излечения от коррупционных практик. В современной профильной науке можно считать доказанным факт, что коррупция мешает развитию бизнеса только когда издержки от нее слишком высоки для образования приемлемой нормы прибыли. Однако для предпринимателей необходимость платить взятки — это одна из статей расходов, естественная для ведения бизнеса на развивающихся рынках. Более того, благодаря неформальным договоренностям коррупция помогает избавиться от конкурентов или выиграть в тендере, что для малоответственного бизнеса не представляет большой проблемы. Международные инициативы, связанные с развитием антикоррупционного комплаенс-контроля и поддержанием усилий по предотвращению взяточничества в международных коммерческих операциях, только начинают формировать современный стиль международного бизнеса. Однако вопрос не об этом. Важно понимать, что экономические аргументы не всегда являются наиболее убедительными в поиске мотивов для предотвращения коррупционных практик, в том числе практики политической коррупции в системе неопатримониального государства. Антикоррупционные реформы — это вопрос не экономии или достатка, это вопрос идеалов.

В-третьих, среди нюансов, которые необходимо иметь в виду, размышляя о возможных направлениях эволюции неопатримониальных режимов, необходимо упомянуть о стереотипах отношения к власти и привычках. Хотелось бы оставить без комментариев распространенную установку о том, что отдельные народы питают склонность к сильной руке и плохо переваривают плюрализм в решении общих вопросов. Как представляется, это обстоятельство совершенно не связано с какими-то национальными чертами, а является производным от некачественного воспитания и образования и отсутствия соответствующей практики во взаимодействии с органа-

ми власти, которой нет, разумеется, не потому, что обывателю это не нужно, а потому что авторитарная государственная машина, не испытывая потребности оперировать в отношениях определенного типа, не организует там институтов и не создает правовых норм.

Соответственно, не о чертах национальной культуры здесь речь, а о стереотипах поведения, которые обыватели не оценивают в терминах этики или права, но эксплуатируют на практике, потому что «так принято». Во-первых, относительно развивающихся государств, которые прежде были колониями европейских метрополий, есть мнение, что коррупционные традиции там насаждались завоевателями, а не являются выражением их традиционных представлений о надлежащих нормах политического общения. Во-вторых, применительно к постсоветским государствам довольно убедительной является позиция, что коррупционные практики стали распространяться здесь в своеобразной системной неопатримониальной форме в связи с остаточной памятью об устройстве советской политической системы с ее такими характерными чертами, как сочетание внешней формальной структуры власти в лице государственных органов, наличием внутренней, реальной системы отношений по принятию политических и экономических решений и контролю власти в виде аппарата коммунистических партий, как существование партийной номенклатуры, которая жила автономно от остального народа и др. «Коррупция в посткоммунистической Европе — не следствие возврата к предпринимательству и появления крупной наличности. Она вызвана сохранением организационных и управленческих структур коммунистической эпохи при отсутствии каких-либо институтов обеспечения подотчетности, которые исчезли вместе с падением диктаторских режимов»¹¹⁹.

Можно привести еще одну, довольно оригинальную позицию, которая имеет отношение к нашему разговору о наследии и стереотипах восприятия власти и высказывалась в западной литературе применительно к объяснению особенностей

¹¹⁹ Мунгиу-Пиппиди А. Коррупция: проблема культуры или неподконтрольности чиновников обществу? // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2003. № 2 (43). — С. 26 – 27.

устройства советского общества: «Причина стабильности режима — новый „общественный договор“, неизвестный ранее истории, — граждане отдают государству свободу в обмен на контролируемое государством право на злоупотребление. Государство при этом гарантирует минимальные условия существования» (М. Геллер, А. Некрич). «Децентрализация управленческого аппарата советской системы с ее терпимостью к расхлябанности, воровству и взяточничеству, возможно, и является причиной, почему советские граждане не проявляют революционных настроений» (М. Монтмас, С. Роуз-Аккерман)¹²⁰.

Справиться с установками такого рода значительно сложнее, чем обуздать наиболее беспринципную космополитическую часть политической элиты или создать условия для диверсификации национального хозяйства, избавившись от «ресурсного проклятия», поскольку они имеют отношение к устоявшимся привычкам людей и особенно образу их мыслей. Между тем, что касается привычек, то они могут быть изменены более или менее оперативно с помощью верных настроек системы правового регулирования и должного, последовательного контроля за соблюдением установленных норм. Сложнее обстоит дело со стереотипами мышления и ментальными образами, которые могут быть преодолены в результате долговременной, целенаправленной и осмысленной культурно-идеологической реформы в области общественно-политических знаний и навыков, которая может дать результат посредством народного просвещения и открытого диалога в свободных средствах массовой информации.

§ 5. Типология политической коррупции. Электоральная коррупция

Особенности постановки вопроса о политической коррупции в конституционно-правовой науке

Современная политико-правовая наука обнаруживает новые подходы к анализу причин распространения коррупции

¹²⁰ Тимофеев Л.М. Институциональная коррупция. М., 2000. — С. 80.

на политический уровень и открывает новые особенности функционирования целого ряда государств авторитарного типа с опорой на системную эксплуатацию коррупционных практик. Глубокие теоретические и сравнительные исследования выглядят в достаточной степени убедительными для того, чтобы подвергнуть их пристальному разбору в связи с изучением проблем развития властеотношений в рамках традиционного конституционно-правового знания.

Между тем этому посылу существует ряд препятствий, которые осложняют свободный научный поиск в этом проблемном поле. В первую очередь настороженность исследователей в отношении указанного массива данных современной западной политологии вызывает то, что довольно много параллелей с устройством неопатримониального государства мы обнаруживаем в текущей отечественной практике властеотношений. Поэтому наблюдения и выводы современной мировой политологической теории, которые в неприглядном свете выставляют некоторый черты развивающейся отечественной демократии, субъективно могут восприниматься как чересчур прямолинейные, а то и вовсе безапелляционные.

Однако надо признать, что за исключением работ ряда российских политологов, которые публикуются как на русском, так и на иностранных языках, Россия не часто попадает в фокус исследований неопатримониального государства, в особенности если говорить о крупнейших и наиболее влиятельных исследованиях. С точки зрения политологической науки, каких-то совершенно уникальных процессов политического развития, которые не были бы характерны или не встречались бы в других странах демократического транзита в других частях света, в нашей стране не наблюдается. Не случайно понятие неопатримониального использовалось в политологии 90-х гг. XX в. применительно к исследованию перипетий политического развития в отдельных странах Африки, Азии, Латинской Америки, и лишь спустя десятилетие сходные черты ученые начали встречать в анализе строительства политических систем европейских и централь-

ноазиатских государств бывшего соцлагеря, которым по различным причинам не повезло с условиями для сохранения устойчивости вектора не развитие демократических институтов. Поэтому вряд ли можно рассматривать проблематику неопатримониальных государств как производное некой идеологической работы западных правительственных институтов. Проблема политической коррупции, которая сегодня в качестве одной из ветвей политологии, развивавшейся с 60-х гг. прошлого века, стала касаться интересных для нас процессов внутреннего развития, не имеет никакого отношения к задачам такого рода.

Иными словами, принимая во внимание, что эти знания добыты в результате глубоких сравнительных исследований в течение последних нескольких десятилетий, что позволяет в полной мере оценить их убедительность и полноту, самое неверное решение, которые можно было бы принять — это отрицать их достоверность, игнорировать наработки современной политологии и исключать их из научной дискуссии по вопросам развития властеотношений. Разумеется, не в последнюю очередь это касается и конституционно-правовой доктрины. Исключение себя из международной дискуссии на этот счет чревато тем, что российская наука упустит время по освоению результатов работы огромного научного конвейера, что способно будет сделать национальную науку более слабой, местечковой и неспособной управляться с технологиями политической организации современного общества.

Вместе с тем, учитывая некоторый идеологический перегрев, который коснулся в том числе и научных дискуссий, близких к анализу политических процессов, было бы полезно преодолеть возможное отторжение итогов соответствующих исследований посредством более гибкого научного языка. Как представляется, у современной науки конституционного права имеется достаточно большой потенциал для этого, поскольку она располагает, как и любая другая отраслевая юридическая наука, своим профессиональным тезаурусом (и чего часто оказывается лишена отечественная по-

литология, которая использует общий словарь с зарубежной политологией). Поэтому массив продуктивных знаний современной политологии, возникающих на стыке представлений об устройстве функционирования политической системы и анализа коррупционных процессов, может быть переведен на язык, привычный для отечественного конституционного законодательства без навязчивых аналогий, которые отвлекают исследователей от сути вопроса.

О месте проблемы политической коррупции в системе конституционно-правового противодействия коррупции

При рассмотрении области пересечения структуры конституционного права и структуры современных антикоррупционных стратегий мы увидели довольно много точек близкого соприкосновения этих областей знаний (нарушения в ходе избирательного процесса, лоббизм, конституционно-правовой статус должностных лиц, механизмы конституционно-правовой ответственности политически значимых фигур, антикоррупционные по своему характеру права вроде права на доступ к информации, проблемы устройства государственной распределительной системы и пр.). Все они, коль скоро речь о конституционно-правовых проблемах, имеют отношение к предмету конституционного права, т.е. властеотношениям. Однако среди них явно различимы вопросы, которые составляют содержательную сторону властеотношений, и вопросы, выражающие особенности функционирования сложившейся системы властеотношений. Если первые имеют отношение непосредственно к моменту формирования совокупной политической воли, формирования механизмов власти, отражают процесс конструирования системы народовластия, то вторые связаны с многочисленными и разного калибра вариантами осуществления принадлежащей народу власти, будь то соблюдение прав граждан, гарантирование интересов институтов гражданского общества, оптимизация различных управленческих процессов в системе органов власти, выстраивание механизмов контроля

и т.д.¹²¹ Именно таково соотношение политической коррупции и других вопросов противодействия коррупции в конституционном праве.

Как мы видели ранее, вопросы, объединяемые темой политической коррупции, появляются в пределах конституционно-правового рассмотрения чуть ли не с момента возникновения самого конституционного права как самостоятельной отрасли знания, поскольку, например, проблемы политического патронажа или подкупа избирателей в ходе предвыборных кампаний не могли не рассматриваться как девиация, которая должна быть преодолена в демократическом государстве. Однако в течение долгого периода электоральная коррупция не претендовала на то, чтобы каким-то образом повлиять на признание государства недемократическим в связи с несоответствием стандартам соответствующего времени. Современная же западная политико-правовая наука, тщательно исследовав собственный опыт строительства демократической государственности, разработала инструментарий, позволяющий определять черты несущественных и спорадических фактов электоральной коррупции от тех, которые подрывают основы демократии в связи со своим системным характером, охватом и распространенностью. В результате оказывается, что практика системного политического патронажа в электоральном процессе как встречалась в западных странах, но в XIX в., так встречается в развивающихся странах, где политическая культура переживает аналогичное развитие, но уже в наши дни. Разумеется, если соотносить практику системной электоральной коррупции с самыми современными и передовыми

¹²¹ Похожим образом ставит вопрос Д.А. Зарандия: «Необходимо различать политический аспект коррупции и политическую коррупцию, что иногда в научной работе отождествляется. Политический аспект коррупции характеризует определенную сторону, сюжет политики, представленный в неполитических видах коррупции. Политическая коррупция как явление характеризуется политической целостностью, системностью и содержательностью, в которых субъекты и объекты коррупционного отношения политичны по природе, целям, задачам и мотивациям». См.: Зарандия Д.А. Политическая коррупция как форма теневой власти: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Ростов-на-Дону, 2012. — С. 9 – 10.

стандартами либеральной демократии, западные государства образца XIX в. и сегодняшние страны демократического транзита довольно далеки от идеала. Если смотреть на вещи прямо, то перед нами не проблема двойных стандартов, а вопрос определенной этапности в развитии политической культуры и демократических институтов отдельных стран.

В числе вопросов, относящихся к ядру проблемы политической коррупции, можно отнести не только коррупцию в избирательном процессе, т.е. при формировании народных представительств, но и при формировании органов исполнительной власти и других государственных органов, где используются не выборы, а процедуры назначения на должность, эксплуатирующие оценку профессионализма, деловых навыков, опыта работы, возраста и т.д. В этой системе отношений коррупция, как правило, приобретает форму nepотизма (кумовства), при котором в систему формальных профессиональных оценок кандидата на должность вмешиваются факторы субъективного свойства (родственные, земляческие, дружеские и прочие связи с лицом, принимающим решение о назначении).

К кругу проблем политической коррупции nepотизм может относиться в двух основных случаях: во-первых, если такая практика имеет отношение к должностям, которые в данном правовом порядке считаются политическими или политически значимыми, во-вторых, если при назначении доминируют не просто некие субъективные привязанности, а мотивы политической лояльности кандидата к соответствующему должностному лицу. В широком смысле эта тема может быть известна классическому конституционному праву через постановку вопроса о праве на равный доступ к государственной службе, что определенно составляет проблему для многих современных государств, где политический истеблишмент традиционно пытается выдерживать дистанцию по отношению к остальному обществу. И речь не только о проявлениях трайбализма в политической практике некоторых слаборазвитых многонациональных африканских государств или о номенклатуре, которая задержалась у власти после развала соцлагеря в отдельных странах среднеазиатского региона, проблема равенства возможностей волнует и многие

развитые современные демократии вроде Великобритании, сохраняющие отдельные черты классовых обществ.

Еще один вопрос, традиционно относящийся к проблематике политической коррупции, — это лоббизм. Его особенность заключается в том, что лоббистские практики в случае их определенной формализации (официальная регистрация в качестве лоббиста и раскрытие информации о лоббистской деятельности) в конституционной доктрине ряда государств не относятся к противоправной деятельности и потому не могут считаться коррупционными. Например, это относится к США, где законодательство о лоббизме развивается со второй половины XIX в. и опирается на конституционные права граждан, гарантирующие свободу союзов и свободу петиций, о чем мы уже говорили несколько выше.

Для государств, в которых традиционно сильна классическая правовая доктрина народного суверенитета (например, Франция) проблема правового регулирования лоббизма представляет собой не совсем корректную постановку вопроса. Однако и в таких странах, несмотря на то, что с теоретической точки зрения правовое регулирование лоббизма может означать недопустимое согласие на вплетение некоего частного интереса в процесс выработки общенародной политической воли, отказ от регулирования лоббизма является не лучшим выходом. Такой вариант решения не предотвращает фактического лоббизма и не позволяет разграничить случаи действительно коррупционного по характеру влияния на государственно-властные решения от случаев, например, информационной или экспертной работы гражданских и предпринимательских объединений с органами власти, которые позволяют последним принять более взвешенное решение в общенародных интересах.

Типология политической коррупции

Принимая во внимание, что современное общее антикоррупционное знание имеет междисциплинарный характер и далеко от своей завершенной формы и четкой структуры, разнообразие видов политической коррупции в подавляющем числе случаев формализуется при помощи приема типологизации.

Это позволяет на основе изучения сравнительного опыта и практических обобщений индуцировать новые сгустки нашей осведомленности об основных видах коррупционных явлений, отвоевывая пространство у неопределенности. Прием классификации, который, как принято полагать, требует более четкого представления о границах изучаемого объекта, встречается обычно в отношении строго формального знания. В юридической науке так, например, классифицируются виды коррупционных преступлений сообразно уголовным кодексам. Однако в отношении такого вида коррупции, как политическая, даже уголовно-правовая наука и криминология не имеют таких комфортных условий, поэтому работы о политической коррупции, которые встречаются в этой сфере юридического знания, также представляют собой типологию, нежели классификацию.

Согласно К. Джибсону и Д.Роуворту случаи политической коррупции можно объединить в следующие виды:

а) политический патронаж — опека политиков над избранными нижестоящими структурами, создание для них наиболее благоприятных условий в обмен на личную преданность и политическую поддержку;

б) «покупка голосов» — осуществляется в ходе избирательных кампаний, применяется в отношении фиксированных групп избирателей (подарки, алкогольные напитки, другие материальные ценности);

в) «общественная кормушка» («*poor barrel*») — буквально «бочка с салом» (деньги и средства, выделяемые из казны местным властям для общественных нужд в целях завоевания симпатий избирателей);

Кроме того, выделяются виды политической коррупции из числа преступлений, т.е. случаи уголовно-наказуемой политической коррупции, к которым авторы относят следующее:

г) взятка как разовый акт (*bribery*);

д) подкуп, «покупка политического деятеля на длительный срок», буквально «прививка» («*graft*»)¹²².

¹²² См.: Бондаренко С.В. Коррупцированные общества. Ростов-на-Дону: ОАО «Ростиздат», 2002. — С. 170.

По мнению П.А. Кабанова политическая коррупция заключается в деятельности субъектов политики вопреки своим обязанностям и правам других лиц и, как правило, проявляется:

- в лоббировании при принятии нормативных актов в интересах заинтересованных (финансовых, промышленных и т.д.) групп или транснациональных корпораций;
- в бюрократическом «рэкете», выраженном в вымогательстве материальных средств у коммерческих структур для их «переброски» в иные предпринимательские организации, политические партии, общественные фонды и к другим адресатам (не связанным с прямой личной выгодой);
- в участии должностных лиц и государственных служащих в коммерческой деятельности в целях финансирования необходимого уровня жизни для данной категории лиц и членов их семей;
- в предоставлении государственных финансовых и материальных ресурсов в избирательные фонды отдельных претендентов на выборные государственные должности в органах власти и местного самоуправления и др.¹²³

Генеральный секретарь ООН в своем докладе «Поощрение и поддержание правопорядка и надлежащего управления: борьба с коррупцией» к актам коррупции в социально-политической сфере жизни общества относит:

- покупку и обеспечение голосов избирателей;
- незаконные взносы на политические нужды;
- неправомерное использование государственных средств и ресурсов для нужд политической партии¹²⁴.

Согласно позиции Е.А. Лазарева «административная коррупция, клиентелизм и электоральная коррупция проявляются на микроуровне политического процесса. В свою очередь, макрополитическое изменение определяется соотношением

¹²³ См.: Кабанов П.А. Политическая коррупция в России: понятие, сущность, причины, предупреждение: монография. Нижнекамск: Нижнекамский филиал МГЭИ, 2004. — С. 49 – 50.

¹²⁴ Кабанов П.А. Указ. соч.

тенденций «захвата государства» и «захвата бизнеса», которые отражают стратегии двух конкурирующих акторов — политической бюрократии и экономических групп интересов»¹²⁵.

По мнению Ч. Макферсона и С. Максиррея, «цель политической коррупции — оказание воздействия на политику [...], а также принятие законов и режимов налогообложения, которые приносят политическую или личную выгоду в ущерб интересам общества. Покровительственная внешняя политика, налоговые льготы, контроль цен, предоставление исключительных прав, введение специальных процедур бухгалтерского учета и масса специальных отраслевых и региональных поблажек, характерных для нефтяной отрасли, — все это вполне можно отнести к категории политической коррупции. Откровенно противозаконные действия вроде предложения взятки в этой сфере встречаются не всегда. Более важную роль здесь играет так называемая законодательная коррупция. Она возникает в сфере принятия решений относительно политики в результате заботливо культивируемых близких взаимоотношений между политиками или законодателями и определенными группами заинтересованных лиц. Лоббизм — лишь один из аспектов законодательной коррупции. В обмен на нужные действия или поддержку политики могут после отхода от дел получить теплое место в группе интересов, например, кресло в совете директоров или другую руководящую должность. В советах директоров нефтяных компаний очень часто оказываются бывшие высокопоставленные политики, входящие в высшие политические круги. Понятно, что спектр действий в этой сфере может быть очень широким, от законного лоббирования до криминального подкупа»¹²⁶.

¹²⁵ Лазарев Е. А. Политическая коррупция: объясняя природу постсоветских трансформаций // Полис. Политические исследования. 2010. № 2. — С. 111.

¹²⁶ Макферсон Ч., Максиррей С. Многоликая коррупция: Выявление уязвимых мест на уровне секторов экономики и государственного управления / под ред. Э. Кампоса и С. Прадхана; пер. с англ. М.: Альпина Паблицерз, 2010. — С. 256.

Встречаются и другие варианты типологии политической коррупции¹²⁷. Разнообразие представлений о видах политической коррупции довольно велико, поэтому зачастую попытки предложить некую исчерпывающую классификацию в особенности при отсутствии комментариев, как мы говорили выше, не выглядят убедительно. Тем не менее мы можем заметить, что современные ученые говорят о вполне определенной области коррупционных практик и выделяют основные типы политической коррупции во многом очень сходно.

Если попробовать максимально компактно изложить типологию политической коррупции в зависимости от основных сфер ее приложения в сочетании с характерными используемыми коррупционными методиками и объединив их по основным целям, которые коррупционеры пытаются достигать, то вариант может быть следующим:

1) электоральная коррупция (включая использование административного ресурса, мошенничество с подсчетом голосов, вбросы избирательных бюллетеней, покупку голосов и др.) — для обеспечения места (мест) в народном представительстве;

2) nepотизм (кумовство) (включая политический патронаж) и покупка должностей — для занятия государственных постов, где решения принимаются в результате назначения, а не выборов;

3) противозаконный лоббизм (в том числе в форме технологии «приватизации государства» («захвата государства») — для «покупки» государственно-властных решений;

4) присвоение публичных фондов с использованием политических процедур или для достижения политических целей (в том числе посредством методов «бюрократического» рэкета) — для приобретения имущества в личных целях или для решения групповых задач;

5) злоупотребление полномочиями в политических целях (в том числе в обход законно установленных демократических

¹²⁷ Коррупция в органах государственной власти: природа, меры противодействия, международное сотрудничество: сборник статей / под ред. доктора юрид. наук П.Н. Панченко, к.ю.н. А.Ю. Чупровой, к.ю.н. А.И. Мизерия. Н. Новгород. 2001. — С. 237 – 238.

процедур) — для укрепления личной или групповой власти, обеспечения поддержки высокого должностного статуса.

Поскольку в данном случае имеет место типология, а не классификация, выделение этих видов политической коррупции по нескольким основаниям вполне приемлемо, тем более что результат оказывается довольно наглядным. Последнего качества часто бывают лишены типологии политической коррупции в зависимости от технологии противоправной активности или в зависимости от составов правонарушений¹²⁸, которые не могут раскрыть, в каких областях политической жизни и для каких политических целей применяются соответствующие приемы.

Вопрос о разновидностях политической коррупции в неопатримониальных государствах

Согласно представлениям современной политико-правовой науки об этом типе авторитарных государств, неопатримониальные государства не просто допускают широкую практику политической коррупции, но основывают на ней свою политическую стабильность. Это означает, что мельчить со взяточничеством или вымогательством при попытке типологизации политической коррупции здесь не приходится. За любыми ключевыми политическими или экономическими решениями в стране стоят могущественные политические кланы, которые могут договариваться между собой, терять или приобретать поддержку верховного патрона или его ближайших приближенных, перестраивать свои коалиции.

В зависимости от специфики формирования государственности в разных регионах мира основные черты политической коррупции или наиболее популярные способы извлечения коррупционных преимуществ могут отличаться. Об этом хотя бы свидетельствует «географическая» классификация корруп-

¹²⁸ В российском УК к ним можно отнести в первую очередь такие составы преступлений, традиционно относящиеся к коррупционным: дача и получение взятки (подкуп), злоупотребление полномочиями, превышение полномочий, присвоение полномочий, присвоение или растраты, вымогательство, мошенничество, незаконное участие в предпринимательской деятельности и др.

ции, которую мы рассматривали в начале этой главы. К примеру, для стран Латинской Америки характерно формирование могущественных мафиозных картелей, в африканских странах часто складывается шаткий баланс олигархических кланов во власти, в странах Азии механизмы политической коррупции являются традиционной формой обеспечения лояльности высшего начальства¹²⁹.

Однако неопатримониальные государства интересны для научного разбора не своими особыми наборами коррупционных техник, поскольку этим они отличаются от других авторитарных или демократических стран не особенно существенно. Неопатримониальные государства объединяет системность использования демократических процедур для прикрытия фактических неформальных взаимодействий, поэтому значительно важнее обращать внимание на то, каким образом осуществляются манипуляции с формальным демократическим фасадом и какая именно система неформальных отношений за ним скрывается.

Поскольку легитимность политической системы неопатримониальных государств основывается на фигуре патриарха, политическая стабильность находится в зависимости от поддержания и укрепления этого стержня. Среди основных способов решения данной задачи обычно называют:

- использование административного ресурса для получения гарантированного результата на выборах главных политических органов власти;
- обеспечение контроля за ходом публичной дискуссии в средствах массовой информации, назначение тем и программирование результатов обсуждений;
- гарантирование лояльности представителей силовых ведомств через продуманную кадровую политику в силовых и правоохранительных ведомствах, а также через систему льгот и материальных поощрений;
- периодическую «чистку» оппозиции путем показательных процессов в отношении ее лидеров;

¹²⁹ Анतिकоррупционная политика... / под ред. Г.А. Сатарова. — С. 78.

- обескровливание независимого или несистемного бизнеса, а также институтов гражданского общества за счет административных барьеров, силовых акций, формирования некомфортных для их деятельности законодательных рамок;
- формирование системы «ручного управления» при принятии экономических решений для примирения разных сегментов политической элиты, которые оказываются зависимы от позиции патриарха;
- выработку и объективирование через символические акты и действия лидера системы неформальных правил и установок в отношении требуемого или приемлемого поведения представителей разных социальных слоев.

Все это, как и многие другие способы обеспечения легитимности данной модели политической системы, сводится в конечном итоге к фирменной для неопатримониального государства коррупционной технологии патронажа. Так, доведенная до совершенства стратегия «захвата бизнеса»¹³⁰ позволяет сравнительно небольшой части политической элиты контролировать процессы развития любой значимой части политической системы, обеспечивать лояльность основных держателей ресурсов власти, собственности или силы и поддерживать определенное согласие в обществе, или, иными словами, успешно «приватизировать» государство¹³¹.

Электоральная коррупция как центральный элемент проблематики политической коррупции

При рассмотрении всевозможных вариаций политической коррупции для конституционно-правового анализа наиболее важным вопросом оказывается противодействие электораль-

¹³⁰ Там же. — С. 81.

¹³¹ Приватизацией государства называют «действия отдельных лиц, групп или фирм в государственном или частном секторе с целью формирования выгодных для себя законов, правил, постановлений и политики». См.: Многоликая коррупция: Выявление уязвимых мест на уровне секторов экономики и государственного управления / под ред. Э. Кампоса и С. Прадхана; пер. с англ. М.: Альпина Паблишерз, 2010. — С. 31.

ной коррупции. Это утверждение базируется на верховном положении идеи народовластия в системе идеалов конституционализма. Сомнение в том, что власть в данном государстве действительно принадлежит народу, лишает соответствующую модель политической системы легитимности, любых серьезных претензий считаться демократической.

Существует огромное количество признаков, которые могут свидетельствовать о том, что народ не является или перестал быть источником власти. Но в наиболее ярком и концентрированном виде это становится понятно в результате анализа выборного процесса в таком государстве. Выборы в сжатой и хорошо организованной процедурной форме являются способом составления совокупной политической воли народа, которая находит свое отражение, во-первых, в фигурах народных представителей, составляющих верховные органы власти, принимающие наиболее важные для этого государства решения, во-вторых, в идеях, задачах и требованиях, которые эти народные представители перед избирателями обязуются провести в жизнь. Соответственно, если на пути свободного формирования воли и передачи своей части народного суверенитета (волеизъявления) гражданами встает препятствие, то возникает угроза главному и наиболее ценному с точки зрения конституционного права качеству демократического правления — принадлежности власти народу, народовластию.

Подтверждением центрального значения темы электоральной коррупции среди прочих разновидностей политической коррупции для конституционного права является и то, что это старейшая тема в профильной отраслевой литературе, которая исследуется с XIX в., т.е. после того как в результате слома абсолютистских государств выборы входят в политический обиход западных стран. Важно отметить, что данная проблема появилась задолго до того, как в политической науке сформировалось более или менее определенное представление о феномене политической коррупции как таковой.

Соответственно, сегодня эту тему отличает то, что для противодействия электоральной коррупции в рамках нацио-

нальных правопорядков существует развитое законодательство в составе избирательного права как подотрасли конституционного права. Традиционное повышенное внимание со стороны конституционно-правовой науки, политической аналитики, обывательского интереса гарантирует значительно более качественное и детальное правовое регулирование, чем в отношении любой другой формы политической коррупции. Российские специалисты, студенты и просто наблюдатели легко могут оценить это по объему даже основных источников отечественного избирательного права¹³². Совершенно очевидно, что в этом нормативном массиве присутствуют нормы, препятствующие развитию коррупционных практик.

Более того, как уже отмечалось ранее, к настоящему времени можно отметить весьма примечательную тенденцию, связанную с формированием наднациональных норм конституционно-правового характера, касающихся противодействия электоральной коррупции. Речь в данном случае идет совсем не о примерах противодействия коррупции в регулировании процесса формирования неких наднациональных представительств вроде Европарламента в Европейском Союзе. В настоящее время на глобальном уровне под эгидой ООН принята Конвенция ООН против коррупции 2003 г., где мы обнаруживаем общие антикоррупционные стандарты законодательства о выборах и политических партиях современных государств¹³³. На уровне региональных межгосударственных объединений мы встречаем еще более предметные, определенные и кон-

¹³² Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О выборах Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 2. Ст. 171; Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

¹³³ См. п. 2 и 3 ст. 7 Конвенции / Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (Заклучена в г. Нью-Йорке 31.10.2003) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.

кретные акты, устанавливающие для процесса выборов современные антикоррупционные нормативы¹³⁴.

Классификация электоральной коррупции

Применение коррупционных механизмов в избирательном процессе направлено на приобретение власти посредством намеренного искажения процесса волеизъявления избирателей к выгоде коррупционеров. При этом выгода может быть как корыстной, так и иметь признаки так называемой «иной личной заинтересованности», как мы говорили выше, включая личные карьерные соображения или обеспечение лояльности избранного народного представителя по отношению к курирующему выборы патрону. То есть по своему существу электоральная коррупция представляет собой завоевание власти коррупционером (или его протеже) вопреки воле избирателей.

Имеет место большая вариативность способов классификации электоральной коррупции. Всякий раз мы должны отличать электоральную коррупцию как от нарушений любого другого типа, так и от непротивоправного поведения кандидатов. К числу первых можно отнести, например, прием пожертвования в избирательный фонд кандидата от ненадлежащего донора или формирование участковой избирательной комиссии с нарушением требований избирательного законодательства по числу представителей партий или государственных и муниципальных служащих. Примером непротивоправного поведения может служить популизм кандидатов и неисполнение обещаний избранным политиком в связи с его непрофессионализмом, недостатком ресурсов или нечестностью, поскольку в отсутствие прочих признаков

¹³⁴ Например, непосредственно проблемам такого рода целиком посвящена Рекомендация Комитета министров Совета Европы «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний» 2003 г., которая регламентирует вопросы источников средств для финансирования избирательных кампаний, прозрачности пожертвований в фонды политических партий, их налогообложения и контроля / Рекомендация N Res (2003) 4 Комитета министров Совета Европы (принята 08.04.2003 на 835-м заседании представителей министров).

это будет и вовсе проявлением морального, политического, но не правового порядка.

Для наглядности можно предложить следующую классификацию электоральной коррупции.

Во-первых, можно выделить разнообразные варианты подкупа различных субъектов избирательного процесса.

а) В первую очередь это может касаться подкупа избирателей, которые «продают» свой избирательный бюллетень или свой голос (обещание проголосовать за определенного кандидата или партию) за деньги или другое имущество¹³⁵.

б) Подкуп может применяться в отношении других участников избирательных отношений, например, подкуп членов избирательных комиссий, судей в связи с вынесением ими соответствующих решений, журналистов, участвующих в освещении избирательной кампании, наблюдателей, для того, чтобы те закрывали глаза на нарушения на избирательных участках и т.д.

в) Может иметь место также подкуп конкурентов по предвыборной гонке, чтобы те сняли свои кандидатуры¹³⁶.

Во-вторых, можно выделить группу случаев, относящихся к электоральной коррупции, когда коррупционный контакт имеет более замысловатую структуру и предполагает вовлечение не двух физических лиц («продавца» и «покупателя») в разовую коррупционную сделку, а участие в цепочке дого-

¹³⁵ Исследователи выделяют, например, такие популярные технологии подкупа избирателей, как «прикормка», «договор», «карусель», «автобус», «демпинг». См.: Вишневский Б.Л. Пять технологий подкупа избирателей // Выборы в Российской Федерации: материалы научно-практической конференции 16 – 17 марта 2002 г. / под ред. М.Б. Горного. СПб.: Норма, 2002. — С. 251 – 253.

¹³⁶ «Так, по данным российского журналиста В. Скосырева, при выборах в Парламент Британии кандидат в депутаты М. Сарвар передал взятку в сумме 5.000 фунтов своему политическому сопернику (конкуренту), чтобы тот не очень усердствовал во время предвыборной компании». Цит. по: Кабанов П.А. Политическая коррупция в России // Коррупция в органах государственной власти: природа, меры противодействия, международное сотрудничество: сборник статей / под ред. доктора юрид. наук П.Н. Панченко, к.ю.н. А.Ю. Чупровой, к.ю.н. А.И. Мизерия. Н. Новгород. 2001. — С. 240.

воренностей большего числа лиц в заключении долгосрочных коррупционных контрактов.

а) Один из самых распространенных и в то же время сложных для доказывания случаев электоральной коррупции связан с внесением пожертвований в фонды кандидатов и партий в обмен на обещание будущих преференций и защиты.

б) Близкий, но более определенный случай — «покупка» места в партийной иерархии и в партийном списке на пропорциональных выборах.

в) Оригинальный прием, который применяется в качестве технологии коррупционного манипулирования волей избирателей и который также не просто отделить от законных случаев политической борьбы, — это создание и привлечение избирателей к поддержке политической партии с целью последующей «продажи» перед выборами своей малой партии другой партии в обмен на слияние и призыв избирателей голосовать за новую составную партию.

г) Финансирование избирательной кампании в обход избирательных фондов или с превышением лимитов избирательных фондов также является коррупционным нарушением. Здесь также используются механизмы политического процесса (выборов) для извлечения личной или групповой выгоды (в форме карьерного роста) путем создания себе больших преимуществ, чем положено по закону, что приводит к искажению воли избирателей.

Перечень форм электоральной коррупции этого типа весьма обширен. Здесь были упомянуты лишь наиболее распространенные или памятные случаи. По существу очень многие избирательные технологии, которые находятся на грани законного и незаконного можно изучать на предмет наличия признаков электоральной коррупции. И это самый сложный и вместе с тем увлекательный момент для внимательного исследования. «Важно разделять политическую коррупцию и политическое давление (политический торг). В современном обществе политический торг лежит в основе всех политикоэкономических изменений и составляет суть полити-

ки как таковой, поэтому его нельзя классифицировать как коррупцию»¹³⁷.

В-третьих, особо интересным для анализа избирательной практики в странах строящейся демократии может быть классификация способов злоупотребления так называемым административным ресурсом. Речь идет об особом типе электоральной коррупции, который можно выделять и в ряду других видов, но в государствах неопатримониального типа он оказывается или доминирующим, или вовсе единственным на выборах в высшие органы власти, поскольку ни один вменяемый кандидат не решится бросить вызов машине управления выборами, используя другие коррупционные практики.

Сам по себе термин «административный ресурс» характеризует применение обычно наделенными широкими полномочиями представителями исполнительной власти (или от ее имени) своего фактического влияния в обход формальных процедур для ускорения принятия нужного «наверху» решения проблемы в других звеньях государственного аппарата, в системе государственных органов или в политическом процессе¹³⁸.

В рамках предвыборной кампании злоупотребление административным ресурсом обычно проявляется в фаворитизме со стороны власти в отношении отдельных кандидатов и партий, но формы его весьма многообразны. Выделяют, например, такие виды административного ресурса, как медийный,

¹³⁷ И далее: «Примером политического давления могут служить события, произошедшие в Перу во время первого срока правления президента Фухимори, когда ресурсы по оказанию услуг были выведены из Лимы и городских территорий в сельские территории с целью создания базы для поддержки администрации и устранения исторически сложившегося неравенства в распределении ресурсов». См.: Многоликая коррупция: Выявление уязвимых мест на уровне секторов экономики и государственного управления / Под ред. Э. Кампоса и С. Прадхана; Пер. с англ. М.: Альпина Паблишерз, 2010; Klitgaard R., R. Maclean-Abaroa, and H. Lindsey Parris. 2000. *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention*. Washington, DC: World Bank and Institute for Contemporary Studies.

¹³⁸ Подробнее см. нашу отдельную публикацию на этот счет: Шeverдяев С.Н. Развитие понятия использования преимуществ должностного или служебного положения в российском избирательном законодательстве // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2015. № 4. — С. 53.

институциональный, финансовый, силовой, регуляторный и законодательный ресурс.

Так, медийный (информационный) административный ресурс представляет собой использование средств массовой информации в целях односторонней агитации в пользу проправительственных политических сил. Среди примеров его применения, о которых сообщалось в рамках различных избирательных кампаний, выделяют такие, как прямая или косвенная цензура новостей о ходе избирательной кампании; отказ в предоставлении равного эфирного времени или печатной площади; неравное и тенденциозное информационное освещение за рамками официально выделенного для агитации эфирного времени или печатной площади.

Институциональный (или организационный) административный ресурс предполагает использование труда подчиненных в органах власти, т.е. лиц, находящихся в служебной зависимости, для поддержки политических целей, которые разделяет их руководство. Сюда же относится использование государственного имущества в целях избирательной кампании отдельных кандидатов и партий. К практическим примерам относят привлечение государственных служащих к избирательным мероприятиям для сбора подписей, работы в избирательных штабах, распространения агитационных материалов; использование помещений органов власти и государственных учреждений для размещения штабов кандидатов и партий, проведения предвыборных мероприятий и т.д.; использование офисной инфраструктуры органов власти, госучреждений и предприятий (телефонные линии, офисные материалы и оборудование).

Финансовый (или бюджетный) административный ресурс предполагает использование для предвыборных целей доминирующих политических сил бюджетных средств или средств публичных внебюджетных фондов. На практике могут встречаться такие случаи, как осуществление временных социальных выплат за счет бюджетных средств с агитационными целями (повышение зарплат в бюджетных организациях, повышение пенсий и пособий, а также установление скидок

на транспортные услуги, услуги ЖКХ и т.д.); расходование бюджетных средств в предвыборный период на программы и мероприятия, которые тяжело оценить или проверить (например, «долгосрочное развитие инвестиционной привлекательности региона» и т.д.) для неофициального расходования этих средств на нужды избирательной кампании отдельных кандидатов и партий.

Силовой административный ресурс понимается как использование в политических целях правоохранительных и иных органов, наделенных полномочиями по принуждению. Силовой ресурс может использоваться в целях запугивания, преследования, препятствования деятельности и даже ликвидации политических противников. К примерам относят проведение внесистемных налоговых, пожарных, санитарных и прочих проверок партий и избирательных штабов, а также партийных спонсоров; арест активистов оппозиционных партий органами внутренних дел; арест тиражей печатных материалов; силовое препятствование оппозиционным кандидатам и партиям в проведении организации предвыборных митингов (разгон как незаконных и т.д.).

Регуляторный административный ресурс предполагает манипулирование толкованием и применением законодательства, использование властных полномочий по принятию управленческих решений, которые прямо или косвенно направлены на продвижение конкретных политических интересов. Примеры: злоупотребление полномочиями избирательной комиссии в целях отказа в регистрации неудобного кандидата; влияние на формирование состава избирательных комиссий различного уровня путем включения нужных членов комиссий; отказ в согласовании проведения различных избирательных мероприятий и т.д.

Выделяют также особую разновидность регуляторного ресурса — законодательный ресурс. Он связывается с использованием доминирующими политическими силами своих возможностей по участию в законодательном процессе с целью принятия законов, способствующих созданию условий для продвижения их политических интересов. По сути, это при-

меры отнюдь не административного ресурса, т.е. имеющего отношение к исполнительным органам власти, да и не всегда здесь может иметь место злоупотребление полномочиями. С формальной точки зрения продвижение подобных тенденциозных или односторонних законов является естественным для нормального законодательного процесса. К примерам применения законодательного ресурса относят создание законодательных барьеров, затрудняющих участие альтернативных кандидатов и партий в выборах; создание системы формирования избирательных комиссий, в которых доминируют представители зависимой бюрократии и т.д.¹³⁹ Существуют также и другие варианты классификации видов административного ресурса¹⁴⁰.

Конституционно-правовое противодействие электоральной коррупции: основные направления анализа

Здесь допустимо выделять условно три главных блока проблем, вокруг которых может складываться относительно автономная и цельная конституционно-правовая дискуссия по поводу преодоления или противодействия электоральной коррупции.

Во-первых, поскольку современные выборы в большинстве стран предполагают совместное государственное и частное финансирование (в первом случае — финансирование работы избирательных комиссий, подготовки тиражей избирательных бюллетеней и т.д., во втором — избирательные фонды кандидатов и партий), сегодня избирательный процесс представляет

¹³⁹ Мониторинг злоупотреблений административным ресурсом в ходе федеральной кампании по выборам в Государственную Думу Российской Федерации в декабре 2003 г. / под ред. Е.А. Панфиловой, К. Рида. М., 2004. — С. 22; Панфилова Е.А., Швердяев С.Н. Противодействие злоупотреблению административным ресурсом на выборах: проблемы и перспективы. М., 2005. — С. 10.

¹⁴⁰ Бузин А.Ю. Административные избирательные технологии и борьба с ними. М., 2007. — С. 67 – 68; Михайлова О.В. СМИ и наблюдатели о ходе избирательной кампании 2004 года // Проект «Информатика для демократии — 2000+»: докл.; тез.; предложения участников / 4-я науч.-практ. конф. «Выборы 2004». М., 2004. — С. 44; и др.

собой момент сочленения власти и денег. С точки зрения основ антикоррупционных знаний эта гремучая смесь является наиболее плодотворной средой для развития коррупции. Однако поскольку эта проблема в связи внутренними вопросами организации выборов достаточно давно беспокоит западные страны, которые привыкли находить выход в формальной правовой плоскости, в рамках этого направления конституционно-правовой дискуссии может быть поднят широкий фронт сравнительных данных¹⁴¹.

Интересно отметить также, что помимо внутригосударственного законодательства и судебной практики могут быть не менее любопытны и наднациональные стандарты противодействия электоральной коррупции, которые распространяются на государства, являющиеся членами соответствующих межгосударственных союзов и международных правительственных организаций. Поэтому решения, принятые под эгидой Совета Европы (будь то рекомендации Комитета министров, заключения Венецианской комиссии или решения Европейского Суда по правам человека), либо модельное законодательство, подготовленное под эгидой Межпарламентской ассамблеи СНГ¹⁴², которое затрагивает механизмы противодействия электоральной коррупции, равно как и решения

¹⁴¹ К примеру, тема политической коррупции была темой основного ежегодного доклада наиболее известной международной антикоррупционной организации «Трансперенси Интернешнл» в 2004 г., см.: Global Corruption Report focuses: political corruption, 2004. См. в том числе на сайте организации: [Электронный ресурс]. URL http://www.transparency.org/whatwedo/publication/global_corruption_report_2004_political_corruption

¹⁴² См.: Модельный закон о борьбе с коррупцией (Принят в г. Санкт-Петербурге 03.04.1999 Постановлением 13-4 на 13-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ) Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств. 1999. № 21. — С. 70 – 84; Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике» (Принят в г. Санкт-Петербурге 15.11.2003 Постановлением 22-15 на 22-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств. 2004. № 33. — С. 225 – 260.

других подобных организаций, имеют весьма большое значение для развития многосторонней и насыщенной конституционно-правовой дискуссии. Не менее важно и то, что в некоторых случаях международные стандарты начинают иметь не просто некоторое идеологическое значение на развитие отечественной науки, но и влиять на внутренне конституционное законодательство¹⁴³.

Во-вторых, отдельным относительно автономным направлением конституционно-правового анализа, связанного с противодействием электоральной коррупции, является проблематика злоупотребления административным ресурсом на выборах.

Как мы уже выяснили, это по существу новая форма жизни хорошо известной техники политического патронажа. Данный механизм особенно интересен тем, что он является системообразующим для государств неопатримониального толка. Именно таким образом приобретенная когда-то власть, причем, возможно, на основе вполне демократических процедур, в дальнейшем укрепляется, наращивает все новые оборонительные рубежи, лишает силы вероятных конкурентов. Интересно, что растянутая во времени, эта деятельность, даже имея понятный почерк и будучи в целом предсказуемой, становится плохо различимой для ежедневного отслеживания точечных нарушений. Оцениваемые в краткосрочной динамике и тем более локально, текущие изменения политической системы не кажутся критически значимыми, претендуя скорее на роль

¹⁴³ К примеру, в 2014 году значительные изменения в российский закон о политических партиях были внесены в связи с реализацией рекомендаций ГРЕКО, которые были изложены в Оценочном докладе этой организации по вопросам прозрачности финансирования политических партий в Российской Федерации (20 – 23 марта 2012 г.). Данная организация создана в рамках Совета Европы для контроля соблюдения странами, присоединившимися к общеевропейским антикоррупционным конвенциям, своих обязательств, и теперь практика показывает, что и российским государствоведам необходимо быть по меньшей мере в курсе ее работы. См.: Митин Г.Н. Новеллы Федерального закона «О политических партиях» 2014 г. и динамика финансирования политических партий в России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. — С. 18 – 23.

неких особенностей, вытекающих из местных культурных традиций. Это ощущение особенно усиливается, поскольку, приобретая с течением времени все больше новых возможностей (силовых, медийных и других), машина воспроизводства и укрепления лояльности вплетает в каждый новый конфликт оригинальные сюжеты, отвлекающие внимание от существа проблемы или высвечивающие ситуацию с совершенно другой стороны (например, тема пятой колонны или скелетов в шкафу лидеров оппозиции), попутно постепенно сдвигая таким образом систему ценностных координат в обществе. Лишь в многолетней динамике и в ретроспективном обзоре оказывается окончательно понятной пройденная государством тропа к новой политической реальности.

Крайне важно обратить внимание на то, что, охватывая все новые и новые институциональные пространства, система политического патронажа при достижении своего равновесного состояния воспроизводства собственной власти оказывается в значительно более комфортной ситуации, чем в начале пути. В развитом неопатримониальном государстве «внесистемная» оппозиция или независимые СМИ, которые могли бы влиять на понимание ситуации значительной части общества, уже не способны поколебать уверенность в своих силах политической элиты, контролирующей социально-политическое развитие страны в собственных интересах.

В отношении нашего разговора об электоральной коррупции это означает, что грубые формы злоупотребления административным ресурсом вроде силового или отчетливо видимые вроде медийного могут быть актуальны для сравнительно молодого неопатримониального государства. Однако при налаженной системе политических отношений, отсутствии сильной оппозиции и потому предсказуемом в целом результате выборов нет большого смысла использовать столь грубые или массовые формы административного ресурса. В период развитого неопатримониального государства большая часть техник патронажа уходит в тень, а на поверхности остаются лишь такие, которые могут свидетельствовать о существующей системе

отношений косвенно. В отсутствие других возможностей для профессиональной оценки происходящего для юридического анализа в таких условиях становится интересным объектом изучения применения законодательного ресурса. В условиях абсолютной уверенности в своих силах политическая элита может себе позволить даже соблюдать избирательное законодательство. Поэтому ради поддержания легитимности, поддержки в широком кругу избирателей может быть отдано поручение на сокращение пропасти между законодательством и практикой. А это не самая худшая перспектива, поскольку если доминирующая политическая сила снова приучит к соблюдению закона остальные звенья политической системы, опять можно будет полагаться на закон как на инструмент предсказуемого институционального строительства в политической области. Таким образом, если политическое развитие покинет туманную область случайных политических обычаев, ручного управления и временных клановых балансов, снова перейдя в пространство четких правовых ориентиров, это будет неплохим наследием для будущего.

Подходить к изучению динамики, следствий и перспектив трансформации неопатримониальных государств по ходу их созревания можно с двух сторон. Описанный выше в известной мере холистский подход и разработки, основанные на дедуктивном анализе, помогают государствоведам видеть картину в целом, что позволяет откалибровать задачи текущих конституционно-правовых исследований, дает принципиально важную возможность всерьез держать в поле зрения конституционные идеалы. С другой стороны, при сохранении этой тенденции развития зрелого неопатримониального государства хорошую перспективу будут иметь исследования избирательной практики, основанные на индуктивных техниках научного поиска. В особенности это касается случаев использования должностными лицами в период выборов преимуществ своего должностного и служебного положения, практики, показывающей возможности проявления фаворитизма в период выборов, фактов нарушения равен-

ства кандидатов и партий¹⁴⁴. Это привычное поле работы для конституционного права позволит составить четкую картину требуемых изменений избирательного законодательства. В конечном итоге указанные два направления исследований электоральной коррупции сойдутся в единое, цельное, систематизированное и убедительное знание.

В-третьих, самостоятельным направлением конституционно-правовой дискуссии является общий контекст демократических преобразований, в связи с которым могут формулироваться новые правовые механизмы эффективного противодействия политической коррупции в целом и электоральной коррупции в особенности. Конституционный идеал народовластия не будет воплощен на практике даже при устранении грубых форм политического патронажа в ходе избирательного процесса, отсутствия манипуляций с подсчетом голосов и, вероятно, даже при обеспечении равенства агитационных, финансовых и прочих условий ведения предвыборной борьбы разными кандидатами и партиями.

Все дело в том, что принципы конституционализма действуют не изолированно друг от друга. Реализуемый в данном случае на выборах принцип народовластия не сводится только к дню голосования, к агитационному периоду, к периоду предвыборной кампании, как и вообще только лишь к избирательному процессу, поскольку народовластие может работать только в условиях, когда и в «межвыборное» время оно не подвергается ущемлению, оно функционально только в такой среде, где реализуются другие ключевые конституционные принципы, прежде всего, такие как политический плюрализм и разделение властей.

¹⁴⁴ См. например, работу автора: Шевердяев С.Н. Гарантии обеспечения принципа равноправия кандидатов (партий) в российском избирательном праве // Право избирать и быть избранным в российских политических реалиях: основные конституционно-правовые проблемы: учебно-методический комплекс / под ред. проф. С.А. Авакьяна. М.: Юстицинформ, 2015. — С. 53 – 160. Текст работы доступен, например, на следующей веб-странице: [Электронный ресурс]. URL: <http://law.msu.ru/node/32765>; Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012.

Как мы уже говорили, в зрелых неопатримониальных государствах зачастую в применении административного ресурса на выборах нет особого смысла, поскольку результат запрограммирован заранее посредством конструирования избирательного законодательства с казуистическими запретами и «фильтрами» под нужды проправительственных партий, обескровливания оппозиции как с помощью «индивидуальной работы», так и через давление на бизнес, который осмеливается оказывать оппозиции финансовую поддержку, через систему квазисвободных СМИ, которые имеют перспективу сохранить свой бизнес, только если хорошо выучили правила внутренней цензуры и т.д.

Поэтому для понимания существа и разнообразия электроальной коррупции и способов противодействия ей, как ни странно, нам необходимо исследовать далеко не только избирательное законодательство и избирательную практику. Это оказывается слишком зауженным, техническим вопросом. Такой подход оправдан для практиков, сотрудников избирательных комиссий, партийных юристов и т.д., но для конституционно-правовых исследований необходим более основательный взгляд на проблему.

Поддержанию идеала народовластия в период выборов способствуют не только узкие принципы избирательного права (всеобщее, равное, прямое избирательное право при тайном голосовании), но фундаментальные демократические принципы, которые совершенно не приостанавливают своего действия в период избирательной кампании (принцип разделения властей, принципы федерализма, отделения органов местного самоуправления от органов государственной власти, принцип политического плюрализма, свобода союзов и собраний, свобода мысли и слова и многие другие). Также и действие принципа народовластия не ограничено сроками избирательной кампании, его соблюдение далеко выходит за ее рамки, вернее вовсе не имеет временных рамок, поэтому должно отслеживаться в контексте всего политического процесса и в единстве с другими демократическими принципами.

Рассматривая вопрос о том, каким образом можно сократить электоральную коррупцию, интересно обратить внимание на то, что большинство рекомендаций, если подходить к ним в указанном контексте, сильно пересекаются с основными конструктивными особенностями неопатримониальных государственных машин. Это еще раз подтверждает центральное значение электоральной коррупции как ключевой проблемы политической коррупции. Так, среди наиболее действенных рецептов скрывания и обезвреживания коррупции на выборах как стержневой части системы механизмов политической коррупции обычно выделяют:

- восстановление независимости суда как арбитра избирательных конфликтов;
- совершенствование механизмов гарантирования равенства партий (кандидатов) на выборах;
- замену административных схем работы избирательных комиссий на общественные;
- исключение из законодательства формальных стимулов для административного управления выборным процессом, злоупотребления должностным положением;
- установление более определенного регулирования «предвыборного отпуска», переосмысление возможности перехода на выборные посты представителей исполнительной власти;
- де бюрократизацию избирательного законодательства, снятие «фильтров» и барьеров для допуска в избирательный процесс несистемных, свежих общественных сил;
- упрощение стиля и повышение определенности избирательного законодательства для устранения манипуляций с его толкованиями в процессе избирательного правоприменения;
- последовательное воплощение принципа законности в оценке избирательных правонарушений невзирая на лица и партийную принадлежность нарушителей;
- стимулирование негосударственного финансирования институтов гражданского общества, в том числе за счет неассоциированного с представителями власти бизнеса;

- устранение практики запугивания бизнеса по политическим причинам, в особенности доноров оппозиционных политических партий;
- либерализацию медиабизнеса, решение проблемы его высокой концентрации, устранение системы ручного управления темами и результатами обсуждений в СМИ;
- закрепление модели публично-правового (общественного) телерадиовещания для общественно-политических СМИ; и многие другие.

Надежным ориентиром для восстановления более сбалансированной модели политической системы по этим направлениям могут и должны служить нормы конституции соответствующего государства¹⁴⁵ и современные международные правовые стандарты избирательного процесса¹⁴⁶.

Заключение

Настоящая глава позволяет ответить на ряд принципиальных вопросов.

Во-первых, конституционное право и проблемы коррупции могут быть соединены в одном исследовании, что вплоть до последнего времени было некоторым откровением.

Во-вторых, предметное поле конституционного права и общегосударственных антикоррупционных стратегий значительно пересекается. С одной стороны, это означает, что без помощи конституционного права системное противодействие коррупции не станет успешным предприятием. С другой стороны, учитывая навязчивую актуальность проблемы коррупции, отстраненность от нее конституционного права становится все менее обоснованной.

¹⁴⁵ См., например: Авакьян С.А. Размышления конституционалиста: Избранные статьи. М., 2010; Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. М., 2008.

¹⁴⁶ Вешняков А.А. ООН и международные избирательные стандарты: некоторые аспекты становления и развития // Журнал российского права. 2005. № 10.

В-третьих, в современной науке возрастающими темпами неизбежно наращивается массив социального и, в частности, конституционно-правового знания в сфере противодействия системной коррупции. В особенности это актуально для государств, проходящих фазу активного формирования демократических институтов после длительного времени социально-политического застоя. Пребывание в стороне от этого процесса наращивания знаний, их адаптации для текущего государствоведческого диалога, не идет на пользу конкурентоспособности национальной конституционно-правовой науке.

В-четвертых, имеет место целый ряд понятий, через призму которых мировая политико-правовая наука изучает проблемы распространения коррупционных практик (причем уже несколько десятилетий), вроде понятия политической коррупции, неопатримониального государства, политического патронажа и др. Включение их в стандартный тезаурус отечественного государствоведения смогло бы существенно обогатить наши представления о различных проблемах властеотношений. А возвращение в научный оборот полузабытых вопросов лоббизма, предвыборного отпуска, злоупотребления административным ресурсом на выборах и подобных поспособствует развитию свежего взгляда на проблемы, которые так и не были решены прежде.

В-пятых, обычно конституционное право развитых демократий интересуется проблемами политической коррупции в очень узком аспекте финансирования выборов и финансовой поддержки политической деятельности негосударственных институтов. Но в правовых порядках, переживающих в настоящее время важнейший этап выстраивания фундамента демократических институтов после длительного перерыва или, что называется, «с нуля», проблема политической коррупции практически эквивалентна проблеме обеспечения гарантий народовластия и других ключевых конституционных идеалов. Именно в таких государствах конституционно-правовая доктрина ставит в связи с проблемами противодействия коррупции задачи невиданной важности. Но среди них не так много стран, которые имеют достаточный интеллектуальный

капитал, чтобы сказать новое слово в правовой культуре, и достаточное влияние в мире, чтобы обратить общее внимание на перспективы новых правовых моделей. Российское конституционное право в настоящее время только начинает открывать для себя данный сегмент знаний, а имея в своем распоряжении указанные активы, оно содержит практически бескрайний потенциал для дальнейших актуальных исследований в этом направлении.

Контрольные вопросы

1. Приведите понятие коррупции и наиболее известные классификации коррупции.
2. Каково значение агентской модели в описании коррупции?
3. Опишите основные этапы эволюции международной антикоррупционной повестки.
4. Каково место задач конституционно-правового характера в универсальных антикоррупционных стратегиях? Дайте пояснения и объясните причины.
5. Раскройте особенности политической коррупции.
6. Укажите специфические черты неопатримониального государства.
7. Приведите примеры классификации политической коррупции.
8. Каковы разновидности электоральной коррупции?

Задания

1. Основываясь на общих и сравнительных конституционно-правовых знаниях, дайте свою оценку характеру распространения неопатримониальной модели государственности в наше время. Какие можно выделить тенденции и перспективы?
2. Составьте примерную стратегию поведения руководителя новой непарламентской политической партии

в избирательном процессе в условиях, когда вероятно применение административного ресурса.

3. Сформируйте план законодательной работы для парламента, который намерен преодолеть политическую коррупцию в государстве в среднесрочной перспективе. Какие законодательные инициативы вы предложили бы в числе первоочередных?

Список литературы

1. Антикоррупционная политика: учеб. пособие для студентов вузов по специальностям управление, экономика, право, социология, политология. Фонд ИНДЕМ / под ред. Г.А. Сатарова. М.: РА «СПАС», 2004.
2. Бондаренко С.В. Коррупцированные общества. Ростов-на-Дону: ОАО «Ростиздат», 2002.
3. Борьба с ветряными мельницами? Социально-антропологический подход к исследованию коррупции / сост. и отв. ред. И.Б. Олимпиева, О.В. Паченков. СПб.: Алетейя, 2007.
4. Бузин А.Ю. Административные избирательные технологии и борьба с ними. М., 2007.
5. Зорькин В.Д. Коррупция как угроза стабильному развитию общества // Журнал российского права. 2012. № 7.
6. Кабанов П.А. Политическая коррупция в России: понятие, сущность, причины, предупреждение: монография. Нижнекамск: Нижнекамский филиал МГЭИ, 2004.
7. Классики теории государственного управления: американская школа. Джей Шафритц, Альберт Хайд. М.: Издательство Московского университета, 2003.
8. Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012.
9. Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева. М.: ИД «Юриспруденция», 2012.

10. Лазарев Е.А. Коррупция и политическая стабильность: институциональная перспектива // *Полития*. 2011. № 1 (60).
11. Многоликая коррупция: Выявление уязвимых мест на уровне секторов экономики и государственного управления / под ред. Э. Кампоса и С. Прадхана; пер. с англ. М.: Альпина Паблишерз, 2010.
12. Основы борьбы с коррупцией (системы общегосударственной этики поведения) / науч. ред. С.В. Максимов и др. М.: Спарк, 2000.
13. Панфилова Е.А., Шевердяев С.Н. Противодействие злоупотреблению административным ресурсом на выборах: проблемы и перспективы. М., 2005.
14. Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций: монография / Т.Я. Хабриева, О.И. Тунов, В.П. Кашепов и др.; отв. ред. О.И. Тиунов. М., 2012.
15. Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы / пер с англ. О.А. Алякринского. М.: Логос, 2003.
16. Тимофеев Л.М. Институциональная коррупция. М., 2000.
17. Шайо А. Коррупция, клиентелизм и будущее конституционного государства в Восточной Европе // *Конституционное право: восточноевропейское обозрение*. 1998. № 1.
18. Шевердяев С.Н. Развитие понятия использования преимуществ должностного или служебного положения в российском избирательном законодательстве // *Вестник Московского университета*. Серия 11. Право. 2015. № 4.
19. Amundsen Inge. Political Corruption: An Introduction to the Issues. WP 1999: 7.
20. Johnston Michael. Syndromes of Corruption. Wealth, Power, and Democracy. Cambridge, 2010.
21. Hanne Fjelde, Havard Hegre. Political Corruption and Institutional Stability. WP. 2011.
22. Klitgaard Robert. Controlling Corruption, Berkeley CA: University of California Press, 1988.
23. Political Corruption: concepts and contexts Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston (eds). 3rd ed. 2007.

ГЛАВА 2. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЛОББИЗМА В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

*Старостина И.А.,
кандидат юридических наук, доцент*

Введение

В условиях новой российской реальности масштабность распространения быстро трансформирующегося лоббизма, способного учитывать тактические и стратегические изменения в перераспределении ресурсов и финансов, придает актуальность вопросам формирования системы конституционно-правового регулирования лоббистской деятельности.

Динамическое развитие современных процессов сформировало в международно-правовой терминологии так называемую новую нормальность мира: сложившиеся прежде тренды, в том числе и конституционно-правовые, в XXI веке приобретают новые черты, оказавшись под влиянием процессов глобализации, интеграции, модернизации.

Политизация экономической жизни как особенность современного этапа развития проявляется в том, что политический фактор активно вмешивается в экономическую политику. В этой сфере проблемы носят структурный характер. В связи с этим требуются структурные реформы, затрагивающие в том числе и существующие, еще не исчерпавшие себя модели, способные обеспечить экономическую и политическую конкурентоспособность.

Современная российская государственная политика противодействия коррупции активизировала проблематику лоббизма в доктринальном, нормативном и правоприменительном аспектах.

В современных правовых системах лоббизм можно рассматривать в качестве своеобразного связующего звена для экономического, политического и юридического организо-

ванных сообществ, реализующих свой потенциал и использующих свои ресурсы в пределах конституционно-правового пространства.

В контексте российских реалий сформировалась потребность в создании законодательной модели, дающей системное видение, модели развития института лоббизма, способной обеспечить ему четкое место в системе конституционно-правовых институтов.

§ 1. Лоббизм как правовой инструмент взаимоотношений публичной власти и гражданского общества: вопросы институционализации и конституционализации

Институциональный подход

Считается, что коррупция может подрывать действия правящих властей в крупных промышленных странах точно так же, как и в развивающихся. Из-за коррупции снижается общее благосостояние граждан, потому что благодаря ей меньшинство населения получает незначительные выгоды (зачастую в ущерб большинству)¹⁴⁷.

В корпоративном бизнесе развитых государств возможны высказывания такого плана, как: «допустите меня в зал заседаний любого совета директоров, и я получу от них то решение, которое мне нужно».

Важным направлением активизации бизнес-структур и профессиональных объединений в противодействии коррупции является цивилизованное лоббирование интересов.

¹⁴⁷ Так, например, при вступлении в должность мэра Москвы С.С. Собянин обозначил масштаб проблемы коррупции непосредственно для Москвы следующим образом: «коррупция способна перекрыть многие, если не все, конкурентные преимущества Москвы» // См.: Боброва Н.А. Новейшая хрестоматия конституционалистов. Высказывания из трудов и речей современных политиков и ученых (теоретиков государства и права, конституционного права). Самара: Изд-во СамНЦ РАН, 2016. — С. 182.

Бизнес-институты, воздействуя на государство, активно используют лоббирование различных проектов законов и программ наряду с другими традиционными и новыми формами такого воздействия. В последние десятилетия транснациональные корпорации используют формы широкого участия через своих представителей в подготовке наиболее важных законодательных актов и в самой правотворческой деятельности. Наряду с активным воздействием на законодательную власть прилагаются значительные финансовые и организационные усилия для воздействия и на другие ветви власти, прежде всего на исполнительно-распорядительную¹⁴⁸.

Актуальная научно-практическая проблема соотношения понятий «лоббизм» и «продвижение общественных интересов» рассматривается в сфере взаимодействия граждан, некоммерческих организаций и органов публичной власти¹⁴⁹.

Конструкция «продвижение общественных интересов» предполагает, в частности, характеристику лоббизма в качестве специализированной процедуры продвижения интересов коммерческих и некоммерческих организаций в деятельности органов власти, определяющей статус уполномоченных должностных лиц и профессиональных посредников между властью и обществом: лоббистов и лоббистских фирм. В этой характеристике прослеживается непосредственное влияние на

¹⁴⁸ Джордж Сорос и другие... о коррупции, власти и безупречности /сост. С.М. Макаренков. М.: РИПОЛ классик, 2011. — С. 82, 89.

Среди проблем, непосредственно касающихся глобального гражданского общества (концепция которого активно разрабатывается в современной теории), выделяются проблемы, опосредованно связанные, в том числе и с коррупционными проявлениями: проблемы совмещения в системе глобального гражданского общества социальных структур индустриально развитых государств с социальными структурами развивающихся государств; проблемы места и роли в институциональной структуре глобального гражданского общества различных бизнес-институтов, и прежде всего транснациональных корпораций и др. Подробно см.: Марченко М.Н. Правовое государство и гражданское общество (теоретико-правовое исследование). М.: Проспект, 2015. — С. 493, 494, 585.

¹⁴⁹ Вечернин Д.С. Правовое регулирование продвижения общественных интересов в органах государственной власти Российской Федерации. М.: Проспект, 2016.

государственный аппарат со стороны бизнес-структур, причем такое влияние может быть направлено на решение узкого круга вопросов в интересах отдельных групп компаний¹⁵⁰.

В современном обществе распространен подход к лоббизму в контексте коррупции. Среди мер противодействия коррупции урегулированный лоббизм занимает особое место.

Лоббирование в «антикоррупционной» интерпретации воспринимается как «натуральный канал формирования предложений бизнес-структур по преодолению необоснованных административных барьеров, нередко навязываемой системы так называемых “откатов”, или получения незаконных преференций, а также протекционизма в отношении избранных компаний, как правило, аффилированных с недобросовестными чиновниками»¹⁵¹.

Проблеме соотношения лоббизма и коррупции посвящаются специальные исследования. Предлагается введение понятия «коррупционный лоббизм», который определяется как использование уголовно и административно наказуемых методов давления на органы государственной власти, местного самоуправления, их должностных лиц для отстаивания незаконных интересов. Видовая характеристика коррупционного лоббизма включает экономический, политический и правовой лоббизм. Для экономического коррупционного лоббизма определяющим является принятие решений, экономически выгодных для конкретных групп населения. Негативный характер такой разновидности коррупционного лоббизма проявляется тогда, когда он направлен на отказ от многообразия и установление какой-либо одной формы собственности, единых методов ведения хозяйства, отказ от принципа государственного регулирования экономической сферы, устранение конкуренции в предпринимательской деятельности. Для поли-

¹⁵⁰ Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: ИЗиСП при Правительстве РФ, ПОЛИГРАФ-ПЛЮС, 2013.

¹⁵¹ Астанин В.В. О возможностях участия структур гражданского общества в лоббистской деятельности через мониторинг правоприменения // Мониторинг правоприменения. 2012. № 3.

тического лоббизма важным является воздействие на принятие политических, кадровых решений. Коррупционный лоббизм, направленный на дестабилизацию политической системы, государственных структур, не подлежит поддержке. Правовой коррупционный лоббизм непосредственно связан с принятием нормативных правовых актов в пользу определенных корпоративных интересов, не совпадающих с интересами народа, под воздействием лоббирующих структур. Все виды коррупционно-го лоббизма на практике взаимно пересекаются¹⁵².

Лоббизм, тем не менее, являясь многоплановым явлением, по своей природе вполне «законен». Практика законодательного процесса в демократических государствах характеризует лоббистскую деятельность как естественное политико-правовое явление. Это связывается с естественным существованием структурированного общества и наличием своих интересов у различных социальных групп.

В недемократических режимах существование лоббизма проблематично, поскольку отсутствует возможность дифференциации общественных групповых интересов и достижение консенсуса в законотворческой сфере.

Необходимым условием лоббистской деятельности признается ее социальная эффективность, которая проявляется в фактически достигнутом уровне приоритетного удовлетворения общественного интереса. Повышение потенциала лоббизма в законотворчестве взаимосвязано с усилением его правовой регламентации. Считается, что наличие правовой регламентации способствует упорядочению лоббистской деятельности, предотвращению ее негативных сторон, определению законных методов лоббирования, обеспечивающих прозрачность и легальность взаимоотношений носителей социальных притязаний и законодателей¹⁵³.

В современной правовой литературе лоббизм определяется как объективное явление демократической политической си-

¹⁵² Колосова Н.М. Лоббизм и коррупция // Журнал российского права. 2014. № 2. — С. 53 – 59.

¹⁵³ Абрамова А.И. Лоббизм в законотворческой деятельности // Журнал российского права. 2014. № 6. — С. 15 – 25.

стемы, неизбежная принадлежность общества, которое допускает экономический и политический плюрализм в качестве нормы своей жизнедеятельности.

Предполагается, что разнообразие форм лоббизма, степень развитости института лоббирования, его цивилизованности и интенсивности зависят от характера политического режима, структуры политической системы, политической культуры, исторических традиций и других особенностей конкретного общества и государства. В качестве общего нормативного показателя результативности лоббистской деятельности выступают разрешающие способности политической системы, под которыми понимаются прежде всего количество и качество имеющихся в ней точек доступа, воспользовавшись которыми, группы интересов могут включиться в процесс принятия решений органами государственной власти¹⁵⁴.

При определении лоббизма, как в литературе, так и на практике, сложились два подхода. С одной стороны, лоббизм — это проведение своих интересов любыми структурами. Сторонниками такого подхода выступают те, кто занимается лоббизмом. В этом смысле лоббизм безграничен, так как с размытием границы лоббизма утрачивается объективная картина этого явления. С другой стороны, лоббизм — это влияние сторонних структур на органы публичной власти, т.е. тех, кто не является частью власти. Предпочтительность такого подхода обеспечивает конкретизацию и определенность, установление правовых пределов для лоббистской деятельности.

Лоббизм как системное явление представляет собой систему мер (методов, способов, средств) неформального воздействия групп давления (интересов) на властные органы с целью добиться принятия выгодных для них решений.

Определение лоббизма в системе конституционно-правовых отношений, связанных с законотворческой сферой, проявляется в наличии трех сторон: заказчик (носитель стратегических

¹⁵⁴ Конституционное право и политика: Сборник материалов Международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 28 – 30 марта 2012 года / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юрист, 2012. — С. 701 – 702.

интересов, главный источник лоббирования, клиент) — объект лоббирования (участники законотворчества) — лоббисты (посредники, специалисты).

Заказчиком выступают, прежде всего, носители финансово-экономических интересов — представители бизнеса (финансово-промышленные и торговые группировки), а также общественные организации (политические, религиозные, национальные и др.), иные некоммерческие организации, органы и должностные лица. Носители финансово-экономических интересов: а) выступают выразителями общественного производства отраслевой направленности; б) способны к оперативной мобилизации денежных средств, которые являются эффективным средством лоббирования. Для таких заказчиков лоббизм воспринимается как способ вложения денег в выгодное дело. Сфера лоббирования таких заказчиков — проекты законов экономического блока, регулирующих вопросы собственности, ресурсов, тарифов, квот, льгот, кредитов, государственных заказов, стратегического планирования и т.д. Роль иных, «неэкономических» заказчиков в сфере лоббирования менее значительна.

В качестве объекта лоббирования выступают депутаты, должностные лица, органы публичной власти, чья деятельность предполагает необходимое воздействие со стороны лоббистов. Таким образом, объект лоббирования находится как в сфере законодательной власти (члены парламента), так и в сфере исполнительной власти (члены правительства, должностные лица администрации главы государства). Степень влияния лоббистов на государственном уровне непосредственно связана с действующей системой законодательства и реальной политической практикой.

Третья сторона в правоотношениях в связи с лоббизмом — сами лоббисты (посредники) в современных условиях востребованы в качестве специалистов, способных профессионально определять, в какой форме и в каких видах нормативных правовых актов следует отражать соответствующие заинтересованности. В этом смысле требования, предъявляемые к лоббистам, предполагают обладание лоббистами си-

стемными знаниями законодательной техники (что присуще бывшим членам парламента, судьям в отставке, иным лицам, имеющим практический опыт участия в законодательной деятельности). Лоббисты и лоббистские организации непосредственно влияют на объект лоббирования, отстаивая интересы заказчика за вознаграждение.

Современные лоббисты в рамках законодательной инициативы, как правило, представляют готовый проект закона с одновременной разработкой определенной стратегии его продвижения по стадиям законодательного процесса. Результативность лоббирования групповых интересов в законотворчестве зависит как от первоначальных методов воздействия на органы государственной власти (включая законодательные предложения), так и от возможностей проследить и урегулировать возникающие противодействия вплоть до момента принятия окончательного решения¹⁵⁵.

В качестве лоббистов могут выступать сами представители публичной власти. Такие лоббисты способствуют своим заказчикам (клиентам) в получении выгоды со значительным экономическим эффектом: создание и регистрация новых организаций; приобретение благоприятных условий для занятия предпринимательской и иной экономической деятельностью и др. Наличие лоббистов в лице представителей публичной власти связано с определением лоббизма как действий государственных органов, которые: а) направлены на поддержку отдельных отраслей, сфер региональной экономики, предприятий, социальных групп; б) обусловлены не объективной необходимостью, а заинтересованностью (допускающую подкуп).

На практике в результате своей деятельности лоббисты могут ущемлять интересы других субъектов правовых отношений (таких как граждане, некоммерческие организации), препятствовать реализации и защите государственного (национального) интереса. Институционализация лоббизма, включая

¹⁵⁵ См. об этом: Безруков А.В. Конституционно-правовые аспекты осуществления законодательной власти по обеспечению правопорядка в России. М.: Юстицинформ, 2015.

установление правового регулирования, способна разрешить соответствующие проблемы.

Государственные проекты, как свидетельствует общественно-политическая практика, нуждаются не только в адекватных методах регулирования, позволяющих органам публичной власти эффективно осуществлять поставленные цели, но и в наличии дополнительной поддержки со стороны общества и других партнеров публичной власти, способствующих им в преодолении структурных несовершенств государственного аппарата, сопротивлению различных социальных групп и других трудностей на пути продвижения к установленным целям. Поиск приемлемых механизмов реализации государственных проектов сориентирован на выбор стимулирующих методов для применения дополнительных ресурсов, которые проявляются в поведении тех или иных социальных групп, общества в целом, партнеров для оказания поддержки публичной власти в осуществлении таких проектов.

Публичная власть для легитимации государственных проектов рассчитывает на поддержку трех основных субъектов (участников), допуская при этом возможность рисков (т.е. на основе риск-ориентированного подхода) во взаимодействии с ними при реализации своих проектов: 1) собственные структуры и институты (от имени общества демонстрирующие поддержку государственных проектов; 2) международные центры (государства, организации, сообщества, отдельные политически ориентированные персоны); 3) население (гражданские ассоциации, социальные группы, публичные политически влиятельные персоны). Собственный инструментарий с возможностями поиска консенсуса с публичной властью есть у всех ее оппонентов.

Современная политическая, правовая, законодательная жизнь «обречена» учитывать лоббизм.

Как фактор, оказывающий влияние на законотворческий процесс, лоббизм, таким образом, рассматривается в контексте деятельности определенных промышленных, финансовых, национальных и других социальных групп, цель которой оказывать воздействие в сфере законотворчества и воплощать

свои интересы в принимаемых нормативных правовых актах, и прежде всего в законах¹⁵⁶.

Это означает, что институционализация лоббизма придает ему статус наиболее значимого института законотворчества.

На современном этапе сформировался запрос на институционализацию лоббизма прежде всего на национальном уровне¹⁵⁷.

С позиции институционального подхода лоббизм рассматривается как институт представительства и согласования публичных, частных и корпоративных интересов в органах государственной и муниципальной власти при подготовке и реализации властно-распорядительных актов, а также в государственных корпорациях (компаниях) — при реализации управленческих решений и принятии локальных актов корпораций¹⁵⁸.

«Представительский» характер лоббизма непосредственно связан с общеправовыми проблемами института представительства. При отсутствии конституционно-правового регулирования института представительства в целом, политико-правовой ответственности за «ненадлежащее представительство» под угрозой оказывается «надлежащая» обеспеченность прав и свобод граждан. Институт политико-правовой ответственности способствует эффективному осуществлению контроля за деятельностью членов парламента со стороны других субъектов, в том числе народа как совокупности граждан государства, обладающих избирательным правом.

«Представительский» характер лоббистской деятельности может определять широкий подход к лоббизму в связи с принятием любых властных решений и в любом государственном органе, а не только законодательных решений и в законодательном органе. Обоснование такого подхода находится в сфере соотношения гражданского общества и государства,

¹⁵⁶ Чухвичев Д.В. Законодательная техника. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2014. — С. 196 – 202.

¹⁵⁷ Васильева С.В. Правовой институт лоббизма в России: оценка законодательства и перспектив формирования // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 1. — С. 136 – 148.

¹⁵⁸ Теплов О.М. К вопросу о концепции Федерального закона о лоббистской деятельности // Юридический мир. 2015. № 9. — С. 60 – 65.

с привлечением граждан к участию в делах государства¹⁵⁹.

Лоббистское многообразие предполагает разнообразие классификаций лоббизма.

В зависимости от методов лоббирования, относящихся к законодательной сфере деятельности, различают: 1) материальное лоббирование; 2) психологическое лоббирование; 3) интеллектуальное лоббирование. Если два первых вида лоббирования имеют негативный аспект, то интеллектуальное лоббирование, в большей степени востребованное в современных условиях, безусловно, носит позитивный характер.

Материальное лоббирование («уходящий» вид лоббирования) направлено на создание материальной заинтересованности у участников законотворчества для защиты интересов различных социальных групп. Наличие развитой эффективной антикоррупционной системы делает материальное лоббирование в форме передачи наличных денег или перечислений на банковский счет нецелесообразным. Однако неявное материальное лоббирование (не утрачивающее материальные выгоды) может иметь различные проявления: издание авторских книг заказчика с выплатой завышенных гонораров; оплата тех или иных расходов; предоставление материальных благ; предоставление для родственников должности, не обремененной обязанностями, но с высоким доходом; заключение выгодных договоров и др. Явные и неявные материальные средства могут предоставляться как персоналиям, так и политическим партиям. Во время выборов политической партии может быть, таким образом, оплачена ее предвыборная (агитационная) кампания.

Психологическое лоббирование проявляется в оказании психологического давления в целях определенного направления деятельности участников законотворчества, как правило, в форме «грязных технологий»: организация «негативных» кампаний в средствах массовой информации, угрозы, угрозы, выведение из душевного равновесия и др.

¹⁵⁹ Киричек Е.В. Федеральное Собрание Российской Федерации — на страже прав и свобод человека и гражданина: парадигмы и противоречия организации и деятельности // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 4. — С. 28 – 33.

Интеллектуальное лоббирование предполагает оказание интеллектуальной помощи в форме консультаций, предоставления разработанного альтернативного проекта закона и результатов независимого исследования, выступлений в профильных комитетах, проведения научно-практических конференций и др. Интеллектуальное лоббирование как проявление свободы мнений в широком смысле можно рассматривать в контексте идеи информированности граждан и теории «рынка идей».

При демократии граждане должны быть информированы с тем, чтобы надлежаще управлять обществом, а свобода выражения мнений важна для обеспечения информированности граждан. С этой идеей связана убежденность в том, что свободное течение дискуссий и критики деятельности властвующих служат сдерживающими факторами в отношении злоупотреблений государственной властью. Согласно теории «рынка идей», наилучшее испытание истинности воззрения — это способность утвердить себя в соревновании на «рынке идей». Подавление свободы выражения мнений вызывает деформацию «рынка идей» в двух формах: если подавление увенчалось успехом, то некоторые взгляды оказываются вытесненными с «рынка идей»; если подавление безуспешно, то оно может придать «запрещенным» взглядам большую привлекательность, чем та, которой они в ином случае обладали бы¹⁶⁰.

Информационная составляющая играет важную роль в подходе к определению лоббизма как деятельности, которая направлена на информирование политиков о взглядах различных заинтересованных групп и агитацию их за подготовку тех или иных законов или голосование за такие законы. Есть виды лоббирования чисто информативного характера: против них невозможно приводить те или иные обоснованные возражения, так как предполагается, что законодатели должны знать об общественно значимых, беспокоящих граждан проблемах и о том, как предлагаемый закон будет на них влиять. Другой, негативный, аспект допускает возможность для исполь-

¹⁶⁰ Бернам У. Правовая система Соединенных Штатов Америки: пер. с англ. М.: РИО «Новая юстиция», 2007. — С. 595.

зования лоббистами криминальных методов (взяточничество, шантаж). При этом между «информативным» и «негативным» видами лоббизма находятся методы, которые включают оказание финансовой поддержки политической деятельности, предполагающей необходимое правовое регулирование.

Понятийно-видовая характеристика института лоббизма в конституционно-правовом смысле включает:

- политико-правовую — законотворческую — сферу проявления;
- деятельно-процессуальный характер (деятельность, действия, процесс);
- высокую степень общественной активности;
- представительский характер (публично-правовое представительство);
- определенность направленности;
- целенаправленность продвижения общественных интересов;
- конкретизацию намерений;
- мотивированность оказания влияния (воздействия);
- результат — принятие «выгодного» закона и иного нормативного правового акта;
- имеющую нормативные пределы сферу конституционно-правового общения и взаимодействия.

Конституционализация лоббизма: основные подходы

Место лоббизма в конституционно-правовом пространстве предопределяется его связью с режимом конституционной законности; конституционными правами и свободами человека и гражданина; законотворческой (нормотворческой) деятельностью, прежде всего, высших органов публичной власти, статус которых устанавливается нормами конституционного права.

Лоббизм можно рассматривать в качестве своеобразного связующего звена для экономического, политического и юридического организованных сообществ, реализующих свой потенциал и использующих свои ресурсы в пределах конституционно-правового пространства.

Современный лоббизм особым образом проявляется в актуальных конституционно-правовых сферах, оказывающих влияние на эффективность законодательства: а) в системе конституционно-правовых презумпций и принципов; б) в конституционно-правовом взаимодействии; в) в системе конституционно-правовых рисков¹⁶¹.

Современная тенденция конституционализации международного права и интернационализации конституционного права применительно к лоббизму проявляется в уровне специального правового регулирования: национальном (конституционном, внутригосударственном) уровне — наличие специального закона или иного нормативного правового акта, и наднациональном (надконституционном, международном) уровне — наличие международных актов в сфере лоббизма.

Проблема конституционализации лоббизма предполагает ее рассмотрение с учетом доктринальности, нормативности и правоприменения.

Доктринально конституционализацию лоббизма уместно воспринимать в контексте современной теории конституционализации права. Сущность конституционализации определяется как процесс надлежащего качественного объективирования и оформления национальной правовой материи во всех конституционно признанных и допустимых для нее формах. Тенденция конституционализации все больше распространяется на глобальный и региональный мир, традиционно проявляясь на уровне национального государства¹⁶².

¹⁶¹ Об этих сферах подробно см.: Мосин С.А. Презумпции и принципы в конституционном праве. М.: Юстицинформ, 2009; Мамут Л.С. Правовое общение: очерк теории. М.: Норма, 2011; Панченко В.Ю. Правовое взаимодействие как вид социального взаимодействия. М.: Проспект, 2015; Тихомиров Ю.А. Право: прогнозы и риски. М.: ИНФРА-М, 2015.

¹⁶² Подробно о теории конституционализации права см.: Крусс В.И. Конституционализация права: основы теории. М.: Норма, 2016. — С. 74; Марченко М.Н. Развитие тенденции конституционализации в постсоветской России (на примере функционирования Конституции РФ 1993 года и ее познания) // Тенденции развития права в современном мире. М.: Проспект, 2015. — С. 312 – 326; Венецианская комиссия о конституциях, конституционных поправках и конституционном правосудии: сб. аналитических материалов Венецианской комиссии Совета Европы / под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: ИЗИСП, 2016.

Конституционализация лоббизма направлена на: а) определение его концепции и основных приоритетов, исключая из него коррупционную составляющую; б) консолидированное понимание целей, объектов и способов регулирования лоббистской деятельности; в) выделение таких форм лоббизма, которые будут служить формированию общественной необходимости.

На современном этапе конституционализация лоббизма может проявляться в специализированной сфере — конституционном судопроизводстве¹⁶³. Признание лоббистского влияния на Конституционный Суд связано прежде всего с позитивным значением лоббизма, однако не исключается и негативное влияние. Конституционное определение Конституционного Суда единственным легальным интерпретатором конституционных норм предполагает, что конституционное толкование выходит за рамки правореализации и «пребывает» в плоскости правотворческой деятельности. Проблема состоит в том, что интерпретатор не может отходить от смысла и содержания нормы, а создание конституционных ценностей и определение конституционных целей — результат усилий не только одного Конституционного Суда.

На основе конституционализации определяется место и роль лоббизма как системного элемента конституционно-правового пространства. «Системный» характер лоббизма, т.е. способность быть частью того или иного сегмента системы конституционно-правовых отношений, проявляется в системном взаимодействии принципов, ценностей, стандартов, презумпций, рисков.

Контекст конституционно-правового взаимодействия на основе принципов правового общения — формальное равенство, взаимное признание и легитимность — для лоббистской деятельности

Лоббистская деятельность осуществляется в пределах конституционно-правового взаимодействия на основе соответствующих политико-правовых подходов.

¹⁶³ Лазарев В.В. Лоббизм в конституционном судопроизводстве // Конституция, конституционализм, конституционализация правовых систем: актуальное соотношение понятий и трендов: Сборник материалов по итогам научно-практической конференции, посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации. Тверь, 17 –18 мая 2013 г. / под общей ред. В.И. Крусса. Тверь: Тверской государственный университет, 2013.

В современной теории¹⁶⁴ под правовым взаимодействием понимается взаимный обмен субъектов юридически значимой деятельностью и (или) ее результатами, посредством которого осуществляется взаимное влияние субъектов права на сознание и поведение (деятельность) друг друга. Правовое взаимодействие проявляет себя и как юридическая форма иных социальных взаимодействий, и как самостоятельный вид социального взаимодействия.

Правовое взаимодействие, в зависимости от отношения сторон к законным интересам друг друга, выступает в виде юридического содействия или юридического противодействия. Допускаемый в теории правового взаимодействия по этому критерию юридический нейтралитет не применим к лоббистской деятельности, поскольку по своей природе лоббизм представляет собой активное целевое субъектно-ориентированное взаимодействие.

Политико-правовая легитимация рассматривается как продукт взаимодействия с публичной властью, которая стремится провозглашать свои цели и активно воздействовать на партнеров, используя публичные и скрытые средства убеждения и принуждения.

Политический строй считается легитимным, если институты публичной власти имеют поддержку от граждан, отдельных крупных социальных групп, общественного мнения (в широком смысле включая мнение международного сообщества). Эффективность политической системы имеет инструментальное измерение, а легитимность — оценочное. Легитимность как юридическая категория (особенно облеченная в форму конституционных установлений) указывает на положительное отношение граждан, общественного мнения к действующим законам, правовым институтам, признание их правомерности, уместности. Правовая система приобретает качества устойчивости и рациональности при условии, если межсубъектные взаимодействия кроме «технического» компонента содержат ценностную (идеологическую) компоненту.

¹⁶⁴ Панченко В.Ю. Правовое взаимодействие как вид социального взаимодействия. М.: Проспект, 2015. — С.192 – 196.

Правопорядок, с большей степенью эффективности в демократических условиях, конституирован процессами взаимного признания субъектов, чья сфера взаимодействия организована по принципу формального равенства возможностей. При этом базовой является презумпция свободной воли индивида и его способности проявлять собственные интересы наиболее выгодным образом с точки зрения коммуникации. Рациональные и иррациональные практики в целом наполняют правовую систему содержанием. Взаимное признание и формальное равенство возможны при коммуникативной рациональности — социокультурной модели модернизации, гуманизации и интеграции общества, и в условиях делиберативной демократии (на основе компонентов равной меры, свободы, справедливости) как желательной модели коммуникации публичной власти и гражданского общества. Стратегия устойчивого социального развития предполагает комплексный подход, при котором уплотнение нормативной регуляции один, но не единственный подход. В современных условиях медиаориентированной демократии (массовые информационные потоки фактически определяют характер публичной поддержки государственных решений) информационно-коммуникативные связи показывают новый институциональный образ и принципы взаимоотношений общества и государства¹⁶⁵.

Лоббистскую деятельность, таким образом, можно рассматривать в контексте коммуникативной рациональности (совершенствование практической деятельности лоббистов) и нормативной регуляции (принятие и совершенствование законов и иных нормативных правовых актов о лоббизме), учитывая принцип формального равенства и условие его действительности — механизм взаимного признания носителей субъективных прав. В политико-правовой характеристике лоббизма правовой аспект лоббистской деятельности рассчитан на длительную перспективу и стабилизацию общественных отношений, а политический

¹⁶⁵ Принцип формального равенства и взаимное признание права / под общей ред. В.В. Лапаевой, А.В. Полякова, В.В. Денисенко. М.: Проспект, 2016. — С. 3 – 5, 170.

аспект предполагает краткосрочность проектирования без заданной установки на стабильность. Политический компонент дифференцирует лоббистов как участников конституционно-правовых отношений не столько в соответствии со статусными позициями, сколько с наличием реальных ресурсов и возможностями их использования. В условиях общественной неопределенности (расхождения политических и правовых регуляторов) лоббисты способны вне институциональных и правовых норм применять технологии убеждающей коммуникации, манипулирования и т.д.

Допустимость и обоснованность конституционно-правовых рисков и лоббизм

Риски в сфере права представляют собой вероятное неправомерное отклонение от правовых моделей и законов. Конституционно-правовые риски связаны с наибольшей масштабностью уровня регулирования, состоятельностью основополагающих принципов и базовых политико-правовых институтов. Их проявление не исключает ослабление государственных и негосударственных институтов. Предотвращение конституционно-правовых рисков объективно обоснованно на стадии подготовки конституционно значимого решения, т.е. в процессе законотворчества.

В законодательных решениях ценности преобладают и уступают одна другой в зависимости от того, что больше люди ценят, с неизбежными издержками такого выбора. С ними и принимают в демократической процедуре законодательные решения, которые могут быть правомерными, даже когда они приблизительны и рискованны. Риски конституционно приемлемы как необходимое условие законодательной деятельности, а судебная их оценка имеет свои пределы. Чтобы оставаться объективным (непредвзятым), правосудию важно не вступать в предпочтение одних правомерных интересов другим до тех пор, пока их соотношение не предрешено конституционными установлениями и остается в зоне целесообразности и пока принятые политические, законодательные, административные решения не нарушают права и свободы человека и

гражданина, международные обязательства и не посягают на основы, поставленные под защиту Конституции¹⁶⁶.

Принятие конституционно значимого (законодательного) решения предполагает участие широкого круга заинтересованных лиц — профессиональных, полупрофессиональных, непрофессиональных (разработчики, политическая элита, активные социальные силы общества). В каждом сегменте этого круга допустима деятельность лоббистов, способных на предварительных этапах предвидеть и минимизировать конституционно-правовые риски.

Нормативный подход к конституционализации лоббизма подтверждается тем, что зарубежная практика специального правового регулирования лоббизма конституционно обоснована.

Опыт государств, в которых на основе конституционных положений приняты и действуют законы и иные нормативные правовые акты, регулирующие лоббистскую деятельность (США, Великобритания, Германия, Канада, Австралия и др.), свидетельствует о дополнительных аргументах как для сторонников, так и для противников «легализации» лоббистской деятельности в России посредством принятия специального закона. Правда, в российском правосознании правовой нигилизм своеобразно сочетается с правовым идеализмом. Граждане, включая законодателей, полагают, что сам факт принятия закона означает решение проблемы. Такой подход иногда приводит не к решению, а в чем-то к усложнению проблемы, особенно если эта проблема носит комплексный характер. Проблемы лоббизма относятся именно к таким проблемам.

Выводы

Институт лоббизма как правовой инструмент взаимоотношений публичной власти и гражданского общества носит

¹⁶⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2016 № 5-П «По делу о проверке конституционности положений пункта б статьи 8 Федерального закона „О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации“, частей 1 и 3 статьи 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и подпункта 2 части первой статьи 27 Федерального закона „О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию“ в связи с жалобой гражданина Республики Молдова М. Цуркана» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 9. Ст. 1308.

комплексный характер, способен активно трансформироваться, отличается многообразием сфер проявления, форм и способов реализации.

Институционализация и конституционализация лоббизма (как особой деятельности, процесса, системы неформального воздействия) имеют отличительные черты.

Институционализация лоббизма означает наполнение его содержания определенными нормативно-значимыми правовыми элементами, а конституционализация лоббизма — придание элементам, составляющим содержание, конституционно-правовой формы в соответствии с принципами конституционализма.

Институционализация легального лоббизма предполагает существование развитой институциональной среды, т.е. наличие эффективно работающих демократических институтов, с которыми взаимодействует институт лоббизма. Подобно государству с его разветвленной системой государственных органов гражданское общество структурировано на отдельные общественные образования, институты, которые обладают значительным потенциалом для воздействия на государственный аппарат и правотворческую деятельность государства.

Институциональному подходу корреспондирует функциональный подход к лоббизму.

Функционализм относится к социологическим концепциям и рассматривает общественные процессы через призму «функции» как независимой переменной, определяющей структуру общества. К середине XX в. в рамках функционализма сформировалось отдельное направление, представители которого обратились к изучению роли социальных функций в развитии национальной и международной структур. Это направление обеспечило идеологическую базу европейского интеграционного процесса.¹⁶⁷

Легальный лоббизм выполняет ряд важных функций в сфере взаимодействия публичной власти и гражданского общества, определяя тем самым преимущества института лоббизма как

¹⁶⁷ Толстых В.Л. Функционализм: основные положения и критика // Российский юридический журнал. 2015. № 5. — С. 71 – 80.

на национальном, так и наднациональном уровнях: 1) функция содействия развитию демократических практик и традиций; 2) функция мобилизации (обеспечение общественной поддержки либо оппозиции определенному проекту закона); 3) функция стимулирования (определенных действий, достижения целей и интересов); 4) функция компромисса (уравновешивания, примирения различных интересов); 5) функция эффективного правового взаимодействия между участниками законотворческой (нормотворческой) деятельности и социальными группами, имеющими определенные интересы, реализуемые в законодательном процессе; 6) функция сотрудничества с органами публичной власти в сфере принятия законов и иных нормативных правовых актов; 7) функция дифференцирования общественного интереса (выявление из многообразия общественных интересов наиболее приоритетных); 8) функция выражения общественного (коллективного) интереса социальных групп (а не отдельных персоналий); 9) функция интеллектуализации законодательного (правотворческого) процесса (подготовка готового интеллектуального продукта — проекта закона); 10) функция обеспечения политико-правовой конкуренции (внутри и вне парламента); 11) функция самоорганизации гражданского общества в публично-правовой сфере; 12) функция минимизации публичных правовых рисков в процессе принятия публично-властного решения.

В конституционном праве нормативной основой лоббизма являются: 1) конституционные положения общего характера (о правах и свободах человека и гражданина, о законодательном процессе, о статусе депутата, об общественном контроле); 2) антикоррупционное законодательство; 3) специальные законы и иные нормативные правовые акты о лоббизме; 4) регламенты законодательных органов; 5) стратегии и концепции в качестве нормативных актов по тем направлениям, где возможен лоббизм; 6) соглашения между государственными органами, между государственными органами и политическими партиями (общественными объединениями), между политическими партиями (общественными объединениями); 7) программы, кодексы, правила поведения в сфере лоббистской деятельности.

В наднациональном (международном) праве нормативная основа лоббизма включает: 1) положения учредительных международных договоров; 2) кодексы поведения лоббистов и кодексы поведения представителей групп интересов; 3) положения о регистрации лоббистов; 4) регламенты наднациональных парламентов; 5) межинституциональные соглашения.

Наличие развитой конституционно обеспеченной системы нормативных правовых актов о лоббизме предполагает способность блокирования системных правовых рисков.

§ 2. Конституционно-правовое регулирование лоббизма: опыт зарубежных стран

Американский опыт конституционно-правового регулирования лоббизма

«Классический лоббизм» в конституционно-правовом измерении сложился в США. На его формирование оказали влияние объективные факторы. Правовое регулирование лоббизма по-американски эволюционизировало от «запретности» до высокой степени либерализации, которая допускает лоббирование проектов законов при условии подконтрольности — регистрации лоббистов и полной их подотчетности, не предусматривая каких-либо иных ограничений.

В американской практике изначально сложился «запретительный» подход в отношении конкретных форм незаконной деятельности групп интересов. Законодатель, устанавливая запреты, таким образом, отвечал на очередной разразившийся коррупционный скандал, который раскрывал ту или иную сферу теневых отношений государства и бизнеса.

Особая практическая значимость лоббизма связывается с началом активного экономического роста в США во второй половине XIX в. В это время отношения между властью и бизнесом часто, как и в современной России, строились вне писаных правил, в обход федерального законодательства,

законов отдельных штатов и антикоррупционного законодательства. Во времена «дикого капитализма» в США предприятия часто заключали соглашения, противоречившие правилам конкуренции и бизнес-этике, шли на экономические преступления в погоне за извлечением максимальной прибыли¹⁶⁸. Реакция государства включала ответные меры, предусматривающие в том числе вмешательство во внутренние дела компаний. Антитрестовое законодательство носило прецедентный характер, сопровождаясь длительными судебными тяжбами, исход которых зависел от воли обеих сторон и активности лоббистов.

Примером противостояния государства и бизнеса является сопротивление заинтересованных групп политике «нового курса» Президента США Ф. Рузвельта. В 1934 г. Президент инициировал внесение изменений в Закон «О холдинговых энергетических компаниях», основной целью которых было выведение энергетической отрасли из-под влияния монополистов, принудительно разделив крупные энергетические компании на несколько мелких. Этой инициативе активно сопротивлялись республиканцы и представители энергетических компаний. В Конгресс были направлены сотни писем и телеграмм с просьбами отклонить проект закона. В сложившейся ситуации был сформирован специальный комитет по расследованию лоббистской деятельности, возглавляемый демократом от штата Алабама Х. Блэком (который в 1935 г. внес в Конгресс проект закона о регулировании лоббизма, однако такой закон не был принят). В результате парламентских расследований изменения в Закон «О холдинговых энергетических компаниях» были внесены. Кроме основных предложений Президента США, в закон вошли положения, требующие регистрации лоббистов энергетических компаний, которые впоследствии вошли и в другие разделы промышленного законодательства, заложив тем самым основы для принятого после Второй мировой войны специального закона¹⁶⁹.

¹⁶⁸ Байков А., Сушенцов А. Страновые особенности лоббизма в США и Японии // Международные процессы. Май–август 2010. Т. 8. № 2 (23).

¹⁶⁹ Жуков М.В. История регулирования лоббизма в США // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 11.

Таким образом, обособление лоббизма как самостоятельного и в чем-то «самодостаточного» института взаимоотношений власти и предпринимательства в США было исторически предопределено, развивалось поэтапно, а принятие дискуссионного закона основывалось на предшествующих актах.

Конституционной основой лоббистской деятельности, как вида организованной деятельности граждан США, является первая поправка 1789 г. к Конституции США, гарантирующая право граждан на свободу слова, собраний, право обращаться в официальные органы с жалобами: «Конгресс не должен издавать ни одного закона, относящегося к установлению религии или запрещающего свободное исповедание оной, либо ограничивающего свободу слова или печати либо право народа мирно собираться и обращаться к правительству с петициями об удовлетворении жалоб».

В целом права, закрепленные в первой поправке, взятые в совокупности, образуют единый комплекс прав, который должен гарантировать гражданам свободу выражения мнений в устной, письменной и иных прямых формах выражения мнения, в том числе и в форме так называемой «символической речи» (действия, направленные на выражение определенной точки зрения, такие как ношение нарукавных повязок или сжигание флага)¹⁷⁰.

В 1876 г. Палата Представителей Конгресса США приняла специальную Резолюцию об обязательной регистрации лоббистов у клерка палаты, которая стала первым специализированным нормативным правовым актом в сфере лоббистской деятельности. В Резолюции устанавливалось, что «все лица и корпорации, нанимающие советников или агентов с целью представлять их интересы в связи с любым актом, в любое время рассматриваемым данной палатой или любым ее комитетом, должны называть клерку палаты фамилию и указывать полномочия такого советника или агента; и никакое лицо, фамилия и полномочия которого не доложены таким образом,

¹⁷⁰ Бернам У. Правовая система Соединенных Штатов Америки: пер. с англ. М.: РИО «Новая юстиция», 2007. — С. 595.

не может появляться в качестве советника или агента в каком бы то ни было комитете этой палаты»¹⁷¹.

Федеральный уровень регулирования лоббистской деятельности дополнялся уровнем регулирования штатов с присущим им разнообразием. В большинстве штатов определяющим стал законодательный принцип открытости деятельности лоббистов. Штат Массачусетс в Законе 1890 г. установил требования для лоббистов регистрации и раскрытия своих расходов¹⁷² (такой подход к форме контроля и учета лоббистской деятельности затем будет воспринят на федеральном уровне). В штатах Джорджия, Луизиана, Теннесси и Техас воздействие на процесс принятия нормативных актов объявлялось вне закона¹⁷³. Генеральная ассамблея штата Джорджии определяла лоббизм как «любое личное ходатайство, адресованное члену Генеральной ассамблеи с просьбой способствовать или препятствовать, предложением голосовать за или против какого-либо закона от лица, представляющего частный или корпоративный интерес в отношении закона», за которое предусматривалось наказание в виде тюремного заключения от 1 года до 5 лет (т.е. приравнивание лоббизма к уголовному преступлению).

Федеральный закон 1938 г. о регистрации иностранных агентов¹⁷⁴, который обязал представителей внешнеполитического лобби регистрироваться и отчитываться в своей профессиональной деятельности, стал следующим важным этапом в специальном правовом регулировании лоббизма. Закон 1938 г. применяется в тех отношениях, в которых одна из сторон ведет деятельность от имени иностранного правительства, зарубежной политической партии, независимого субъекта или иного иностранного принципала, занимающегося лоббизмом или представляющего интересы этого иностранного клиента. В первоначальном варианте Закон 1938 г. касался пропаган-

¹⁷¹ Вавочкина И.Д. К истории регулирования лоббизма в США // Новая и новейшая история. 2007. № 1.

¹⁷² Legislation. Control of lobbying // Harvard Law Review. 1932. — P. 1243.

¹⁷³ Жуков М.В. История регулирования лоббизма в США // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 11.

¹⁷⁴ В английском языке слово «агент» означает «представитель».

ды фашизма и иных действий, созданных в США фашистских организаций¹⁷⁵. В 1966 г. в результате внесенных в Закон поправок основным стало противодействие экономической и политической деятельности иностранных лоббистов. В современных условиях Закон 1938 г. продолжает действовать, регулируя деятельность иностранного лобби. Влияние иностранного лобби связано с особым местом и ролью США в сфере международных отношений. Так, вопрос о независимости Косово долгое время откладывался из-за противодействия сербского лобби в Конгрессе США. Через лоббистские каналы ведется информационная борьба при региональных международных конфликтах — формируются образы агрессора и жертвы¹⁷⁶. Более 130 государств имеют своих представителей с целью оказания влияния на принятие решений органами публичной власти США.

Новым этапом в законодательном регулировании лоббизма стал Федеральный закон 1946 г. «О регулировании лоббизма», значение которого определяется как первого в мире специального закона о лоббизме.

Согласно Закону 1946 г. юридические и физические лица, занимающиеся лоббистской деятельностью, обязаны официально заявить о себе и пройти регистрацию соответственно при Сенате (у секретаря Сената) и Палате представителей. Регистрация возложена на специального клерка, сам лоббист должен под присягой представить письменное заявление с указанием определенных данных (имя и адрес учреждения лоббиста; имя и адрес заказчика; сроки найма; сумма вознаграждения; цели и сумма выделенных на расходы средств). Лоббист должен зарегистрироваться в срок 45 дней с момента начала своей деятельности¹⁷⁷.

¹⁷⁵ Чиркин В.Е. Конституционная терминология. М.: Норма, 2013. — С. 128,129.

¹⁷⁶ Кузнецов Г.С. Политический лоббизм: мировой опыт и возможности регулирования // Национальный институт развития современной идеологии. М., 2009.

¹⁷⁷ Законодательный процесс в зарубежных странах / под ред. Ю.И. Лейбо. М.: МГИМО-Университет, 2012. — С. 145.

Закон обязывает лоббистов ежеквартально представлять подробные отчеты: а) о средствах, которые они получили и израсходовали, б) о лицах, кому выплачивались денежные суммы; в) о названии всех статей с материалами в поддержку или против проекта закона, опубликованного по инициативе лоббиста. Все расходы лоббистов облагаются высокими налогами и не подлежат сокрытию.

Конституционность Закона 1946 г. была признана Верховным Судом США в 1954 г. Целевое назначение Закона 1946 г. заключалось в отделении лоббизма от коррупции в результате того, что информация о лицах, занимающихся продвижением интересов, об их клиентах и вознаграждениях, а также о суммах, выделенных на расходы для достижения лоббистских целей, становилась достоянием общественности.

Регулирование лоббистской деятельности, предусмотренное Законом 1946 года, распространялось только на деятельность в органах законодательной власти и не имело определений в ограничении лоббистов, государственных служащих или бывших чиновников. Наличие в Законе 1946 года запрета взятки и подкупа в отношении членов парламента в то же время не содержало разграничения между взяткой и подарками. Понятийный аппарат Закона был не вполне определенным¹⁷⁸.

Пробелы Закона 1946 г. были восполнены в связи с принятием Закона 1995 г. «О раскрытии лоббистской деятельности»¹⁷⁹, который содержит объемный понятийный аппарат, заслуживающий внимания при разработке российского законодательства о лоббизме.

Закон 1995 г., регулируя деятельность лоббистов не только в законодательных, но и в исполнительных органах власти, содержит понятия «охваченное должностное лицо законодательных органов власти» и «охваченное должностное лицо испол-

¹⁷⁸ Заславская Е.М. Зарубежный опыт правового регулирования лоббистской деятельности в органах законодательной власти // Аналитический вестник Информационно-аналитического управления Аппарата Государственной Думы ФС РФ. Вып. 25. М., 2003.

¹⁷⁹ Lobbying Disclosure Act. URL: http://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/TOC.htm

нительных органов власти», для которых установлен закрытый перечень таких субъектов (от Президента и Вице-президента до руководителей внутриведомственных структурных единиц, их помощников, советников, а также должностных лиц и служащих, занимающих должности конфиденциального характера). На практике лоббистская деятельность осуществляется во взаимодействии именно с этими представителями публичной власти.

Согласно Закону 1995 г. любое физическое или юридическое лицо, которое работает или нанимает за денежное или иное вознаграждение другое физическое лицо, которое будет заниматься лоббистской деятельностью от имени данного клиента, является клиентом. Физическое или юридическое лицо, штатные сотрудники которого действуют от его имени, являются одновременно и клиентом, и работодателем таких служащих. Таким образом, допускается существование «внешних» и «внутренних» лоббистов: лоббистами могут выступать не только нанятые со стороны лица, но и штатные служащие клиента.

Определяющим понятием, в котором сконцентрирована суть законодательного определения лоббизма, является понятие «лоббистская деятельность»: это лоббистские контакты и усилия в поддержку таковых контактов, включая подготовку и планирование этой деятельности, исследования и другую вспомогательную работу, которые предназначены в момент их осуществления для использования в контактах, а также координацию с лоббистской деятельностью других субъектов. Входящее в это понятие сочетание «лоббистский контакт» означает «любое устное или письменное сообщение (в том числе в электронной форме), адресованное от имени клиента охваченному должностному лицу (обеих ветвей власти) относительно: разработки, изменения или принятия федерального законодательства (в том числе законодательные инициативы), федеральных административных актов, регулирующих установлений, исполнительных приказов и любых других программ, политики или позиции Правительства США; управления федеральными программами, включая управление федеральными контактами, ссудами, дотациями, разрешениями или ли-

цензиями; назначения на должность, требующего утверждения Сенатом». В Законе также перечислены действия, которые не относятся к лоббистским контактам (среди них сообщения, которые делаются государственными должностными лицами, действующими в пределах своей компетенции).

В части определения субъектного состава, законодательно устанавливается, что лицо, лоббистская деятельность которого занимает меньше 20% времени, затрачиваемого в течение полугода на оказание лоббистских услуг конкретному клиенту, не может считаться лоббистом.

Закон 1995 г., используя достаточно совершенную юридическую технику, обеспечивает комплексный подход в регулировании лоббистской деятельности: ее определение и содержание; субъектный состав; характеристика объекта; порядок регистрации и ежеквартальной отчетности лоббистов, а также санкции за их нарушение. Новеллы в сфере регулирования деятельности иностранных лоббистов, с учетом процессов глобализации, привели к тому, что под действие Закона 1938 г. «О регистрации иностранных агентов» теперь подпадают только агенты иностранных правительств и политических партий, а на транснациональные компании и корпорации Закон не распространяется, так как они находятся под национальной американской юрисдикцией.

Специальное законодательное регулирование лоббистской деятельности дополняется практикой его реализации. С 1979 г. в США действует специальная общественная организация — Американская лига лоббистов. Эта организация издает ежемесячный бюллетень, осуществляет просветительские программы и рекламные мероприятия, призванные создать образ высокопрофессионального, честного и неподкупного лоббиста, сформировать имидж этой профессии как независимой, успешной и уважаемой. У Лиги лоббистов две стратегические антикоррупционные направленности: 1) обеспечение открытости и понятности профессии лоббиста в антикоррупционном смысле для граждан; 2) повышение этических и профессиональных стандартов для самих лоббистов, что отчасти воспрепятствует коррупции.

Востребованность лоббистских организаций в законодательном процессе на стадии внесения проекта закона непосредственно связана с их количеством. Так, только в Вашингтоне действуют около 14 тысяч лоббистов, их число меняется в условиях кризиса: при сокращении числа лоббистов, однако, потраченные ими средства в совокупности возрастают. Среди тех, кто тратит сверхбольшие средства на лоббистские цели, выделяется Торговая палата США¹⁸⁰.

К так называемым нерешенным проблемам американской демократии¹⁸¹ относится проблема неспособности ограничения влияния крупного капитала на политику. На федеральном уровне законодательно закреплено достаточно много ограничений, которые непосредственно связаны с финансированием выборов. Однако наличие в законах пробелов и противоречий усложняет сдерживание не подпадающих под закон «мягких» денежных потоков. Большое количество политических организаций, которые участвуют в финансировании выборов, используют нормы Налогового Кодекса США, не подпадая при этом под ограничения, предусмотренные законодательством о выборах.

Закон 1975 г. «О федеральных избирательных кампаниях», например, не относит к «денежному взносу» стоимость услуг, оказанных без вознаграждения, предоставление движимой и недвижимой собственности для проведения собраний кандидатов и политических комитетов, продажу еды и напитков на собраниях политических комитетов по низким ценам, оплату политическими комитетами типографских расходов на изготовление брошюр, плакатов и др.

На практике ограничения по максимальным размерам денежным взносам оказываются не вполне эффективными. Закон устанавливает фиксированное ограничение в денежном эквиваленте размера пожертвования в адрес одного кандидата за один календарный год, политического комитета партии, ограничивает суммы, которые мог выделять на избирательную кампанию сам претендент в законодательные органы власти. Верховный Суд США в решении от 30.01.1976 установил, что

¹⁸⁰ Лафитский В.И. Конституционный строй США. М.: Статут, 2011. — С. 272.

¹⁸¹ Там же. — С. 235 – 240.

предусмотренные в Законе ограничения на расходы кандидатами собственных средств, общие расходы и независимые расходы на избирательные кампании противоречат первой поправке к Конституции США; в решении от 10.12.2003 Верховный Суд призвал законодателей устранить финансовые нормативные несовершенства в законодательстве о выборах.

Опыт США в области законодательно урегулированного лоббизма имеет внутренний (национальный) и внешний (международный) положительный эффект: открытость и прозрачность результатов работы зарегистрированных лоббистов, а также их численный рост.

Деятельность Американской лиги лоббистов привела к тому, что лоббизм был выведен из-под коррупционного влияния, а это имеет позитивное значение для развития и совершенствования институтов представительства.

Тем не менее теневой лоббизм присутствует. Так, законодательный запрет на участие в финансировании выборов распространяется на национальные банки, государственные корпорации, профсоюзы, государственных субподрядчиков, лиц моложе 18 лет, иностранных физических и юридических лиц. Однако крупные компании активно и много тратят на финансирование выборов определенных кандидатов, тем самым делая их представителями своих интересов уже в предвыборный период. Такое финансирование со стороны компаний осуществляется, как правило, не напрямую, а опосредованно — через работающих в них лиц. Такая «заинтересованная» финансовая поддержка кандидатов на выборах предполагает взаимную поддержку со стороны уже избранных победителей проектам законов, государственным контрактам, финансовым льготам и т.д.

В этом контексте абсолютно новое явление, которое называют «феноменом Трампа», сформировалось в период избирательной кампании Президента США 2016 года. Кандидат от Республиканской партии миллиардер Д. Трамп рассматривается экспертами как зеркало структурного кризиса США¹⁸².

¹⁸² Симония Н., Торкунов А. Феномен Трампа // Российская газета. 2016. 9 сентября.

Победа кандидата в Президенты США Д. Трампа на праймериз вызвала неприятие со стороны представителей крупного бизнеса, в том числе традиционных доноров Республиканской партии. Такое отношение предопределило самофинансирование (на собственные средства в сумме 50 млн долларов) Д. Трампом своей избирательной кампании.

В политическом смысле Д. Трамп выбрал нетрадиционную избирательную тактику: ориентирование не на руководство штатов, а на специальные кластеры населения, наиболее пострадавшие от глобализации и аутсорсинга¹⁸³ (рабочих и на часть американского среднего класса). Традиционно руководители как Республиканской, так и Демократической партий оставляли эти категории избирателей за пределами политических процессов и возникающих новых структур постиндустриальной экономики.

В предвыборный период антитрамповская группировка пыталась воздействовать на Комитет по правилам выдвижения на Конвенте кандидатуры на пост президента от партии, требуя изменить правила, разрешив выборщикам на Конвенте голосовать за любую кандидатуру, не считаясь с победой Д. Трампа на праймериз. Однако попытка «демократического путча» не состоялась.

«Феномен Трампа», как считают эксперты-аналитики, связан с развитием в современной Америке нового, особого структурного кризиса: в недрах американского высокоиндустриального общественно-производственного организма складывается новый ИТ-уклад, который основан на компьютеризации и интернетизации. Развитие ИТ-уклада объективно выражает прогрессивную сторону формационного развития США, однако неизбежно сопровождается процессом «деиндустриализации» (упадок традиционных индустриальных секторов и уровня жизни занятых в них работников). В условиях

¹⁸³ Аутсорсинг (Outsourcing) — поиск ресурсов во внешней среде организации. Организационное решение о передаче на договорной основе непрофильных функций (процессов, направлений деятельности) сторонним организациям, которые обладают соответствующими техническими и (или) управленческими знаниями и средствами в какой-либо области.

глобализации ИТ-уклад выходит за национальные пределы, расширяется за счет механизма аутсорсинга и путем внедрения международными корпорациями ИТ в зарубежные филиалы. Первым под ИТ-уклад попал финансовый сектор (за счет активного применения информационных технологий), который утрачивает традиционную функцию обслуживания реальной экономики. Государство со своей стороны содействует процессу банковской концентрации, оказывает финансовую поддержку некоторым крупным зарубежным банкам.

Миллиардер Д. Трамп, будучи частью финансового сектора, как кандидат в Президенты США в своей избирательной кампании, по сути, сконцентрировался на основных элементах структурного кризиса современных США.

С «лоббистской» точки зрения пример кандидата Д. Трампа определяет особую форму лоббизма — «самолоббирование», которое может быть как добровольным, так и вынужденным. «Индивидуализация» (персонализация) «самолоббирования» кандидата во время выборов, предположительно, обеспечивает возможность независимого продвижения им своих интересов как общественных в полученной таким образом профессиональной деятельности.

Очевидно, что современный структурный кризис оказывает влияние и на лоббистскую деятельность: ее субъектов, формы и методы.

В целом американская система урегулированного законом лоббизма характеризуется следующими чертами:

- либерализация (в части отхода от ограничительного подхода);
- установленность регистрационного порядка (в части необходимости-обязательности регистрации);
- распространение норм закона в равной мере как на юридических лиц, так и на физических лиц;
- подконтрольность (в части необходимости подотчетности лоббистов);
- допустимость материального лоббирования;
- высокая степень налоговой обремененности для лоббистов;

- приоритет экономических методов в лоббистской деятельности;
- реальное участие в лоббистской деятельности в сфере законотворчества крупных промышленных и финансовых групп, особенно в информационно-технологичной и нефтяной отраслях;
- активное привлечение лоббистов, разветвленной системы информационно-аналитических органов для участия в проведении законодательно-урегулированной экономической экспертизы законопроектов как одного из актуальных видов экспертиз в сфере законотворчества.

При обращении к опыту урегулированного лоббизма в США применительно к России следует учитывать ряд обстоятельств.

В США сложилась трехзвенная модель лоббизма: группа интересов — посредник (профессиональный лоббист) — законодатель. Исторически сформировался особый субъектный состав заинтересованных групп и их отношения с государством. Происхождение крупного бизнеса США непосредственно связано с частным сектором, а базовыми принципами в системе правового взаимодействия являются принципы правового государства и гражданского общества.

В России частная собственность¹⁸⁴ имеет государственное происхождение. В результате приватизации сформировался смешанный тип частно-государственных корпораций, которые и стали наиболее влиятельными группами давления в российской политике. Поэтому в России сформировалась двухзвенная модель продвижения интересов: группа давления — законодатель. Причем в этой модели самыми высококвалифицированными лоббистами выступают сами депутаты.

Американский подход к специальному законодательному регулированию лоббизма восприняли *Канада* и *Австралия*.

¹⁸⁴ В полусоциальной глобальной (социально-политической и правовой) системе современного мира, в которой проживают около 4 млрд человек, господство частной собственности сориентировано на извлечение максимальной прибыли // Чиркин В.Е. Наднациональное право и государственный суверенитет (некоторые проблемы теории). М.: Норма, 2015. — С. 7.

Канадский Закон 1988 г. «О регистрации лоббистов»¹⁸⁵ предусматривает возможность существования профессиональных и иных лоббистов (консультанты-лоббисты; сотрудники корпораций; сотрудники других организаций; бывшие члены парламента и уволившиеся с государственной службы лица) для их регистрации назначается специальный орган — Генеральный регистратор при Федеральной Службе регистрации актов гражданского состояния. Генеральный регистратор направляет в обе палаты Парламента доклад о лоббистах и их деятельности по итогам своей работы.

Канадский законодатель не обязывает лоббистов декларировать размер оплаты услуг и размер потраченных денежных средств для установления контактов с должностными лицами. Такой подход неоднозначно воспринимается в обществе¹⁸⁶.

Законодательно допускается возможность внесения частных проектов законов по неограниченному кругу вопросов. Компания или лицо, заинтересованное в принятии соответствующего проекта закона, обязывается к уплате особой пошлины при его внесении и на каждом этапе прохождения. Денежная сумма пошлины от 100 до 800 долларов зависит от этапа прохождения проекта закона. В парламентской практике частные проекты законов в силу небольшого к ним интереса практически не становятся объектом дебатов.

Ответственность за нарушение Закона «О регистрации лоббистов» отличается повышенной «жесткостью»: штраф до 200 тысяч канадских долларов, лишение свободы сроком до 10 лет.

В *Австралии* первоначально была принята «Программа регистрации лоббистов» 1983 г. В современной правовой системе сформировались две группы законов, регулирующих лоббистскую деятельность. Это законы в области прав и обязанностей депутатов и должностных лиц, а также о порядке регистрации и основ законной деятельности лоббистов. Кодексы (прави-

¹⁸⁵ Lobbyists Registration Act. URL: <http://www.leg.bc.ca/37th2nd/amend/gov20-2.htm>

¹⁸⁶ Законодательный процесс в зарубежных странах / под ред. Ю.И. Лейбо. М.: МГИМО-Университет, 2012. — С. 159 – 161.

ла) поведения и этики членов Парламента, министров и министерских служащих приняты в каждом штате Австралии. Такие Кодексы регламентируют права и обязанности членов парламента, министров, государственных служащих и членов их семей. Запреты установлены для использования служебного положения в личных целях, не рекомендуется иметь по линии государственной службы пересечения со сферой деятельности ближайших родственников. Вновь избранные члены парламента обязаны заявить об области своих интересов в определенный срок у клерка каждой из палат парламента, иначе сумма штрафа увеличивается до 10 тысяч долларов. Такая информация фиксируется в регистре интересов, который ведется отдельно в каждом штате.

Вторая группа австралийских законов о лоббизме — «Правила поведения и порядок регистрации лоббистов» — принята в каждом штате. Лоббистами, в соответствии с Правилами, могут быть физическое лицо, компания или организация, которые в предусмотренном законом порядке должны сообщить свои регистрационные данные, своего клиента, текущие лоббистские контакты и область интересов, в которой они взаимодействуют с представителями власти.

Европейский опыт конституционно-правового регулирования лоббизма

В *Великобритании*, как и в США, доминирует либеральный подход в регулировании лоббизма. Однако специальный закон о лоббизме не предусмотрен, а выбран подход комплексного регулирования: действует ряд законов и кодексов, устанавливающих правила взаимоотношения государственных служащих с заинтересованными группами. Базовым документом является *Civil Service Code*¹⁸⁷, на основе которого каждый департамент принимает свой *Management Code*.

Институт лоббизма в Великобритании воспринимается как неотъемлемый элемент института парламента со сложившейся

¹⁸⁷ The Civil Service Code. GB. URL: <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-03924.pdf>

практикой проведения парламентских слушаний. Английский Парламент открыт и доступен во время заседания практически для всех заинтересованных лиц.

Отличительной особенностью лоббизма в Великобритании (в сравнении с лоббизмом в США) является то, что английский законодатель отдает предпочтения в регулировании не столько деятельности групп интересов, сколько работе политиков и государственных служащих, т.е. в сфере самой публичной власти. Для разведения лоббизма и коррупции, ухода от материальной зависимости действующих политиков и государственных служащих в принятии публично-властного решения в Палате общин и Палате лордов ведется подробный финансовый реестр членов Парламента, в котором фиксируются сведения обо всех договорных отношениях между парламентариями и консультантами, представителями консалтинговых компаний и юридических фирм. Ответственность за ведение данного реестра возложена на парламентского уполномоченного по стандартам (аналог комитета по этике). В обязанности такого уполномоченного входит информационная помощь парламентариям по поводу этики поведения, толкования положений Этического кодекса членов Парламента, а также расследование фактов неэтичного поведения парламентариев.

Прямое регулирование отношений государственных служащих, депутатов и лоббистов возложено на Комитет по стандартам публичной сферы (Committee on Standards in Public Life)¹⁸⁸, который был создан в 1994 г. В 1995 г. Комитет сформулировал принципы, обязательные для соблюдения членами парламента и государственными служащими¹⁸⁹: разрешение членам парламента заниматься работой, не связанной с их парламентскими должностными обязанностями; запрет члену парламента получать вознаграждение от заинтересованных лиц за свою профильную работу (голосование тем или иным

¹⁸⁸ Committee on Standards in Public Life. Official website. URL: <http://www.public-standards.gov.uk/>

¹⁸⁹ First Report. Standards in Public Life. — P. 10 – 24. URL: http://www.public-standards.gov.uk/wp-content/uploads/2012/11/First7Reports_ProgressReview.pdf

образом, парламентский запрос, внесение на рассмотрение или снятие с обсуждения законопроекта или поправок к нему, а также за попытки воздействия на своих коллег или министров с целью совершить любое из перечисленных действий); запрет члену парламента выносить на обсуждение вопросы, затрагивающие задекларированный им интерес; член парламента вправе давать платные консультации; приоритет общественного интереса в деятельности члена парламента; обязанность члена парламента сообщать о своих интересах путем их внесения в ежегодно публикуемый Register of Interests, при этом все вознаграждения, полученные от представительства таких интересов, он должен декларировать и т.п.

В 1996 г. Комитет инициировал разработку и принятие Кодекса поведения (The Code of Conduct) и комментария к правилам поведения членов Парламента, содержащий семь принципов публичного поведения парламентариев, которые пересматриваются с формированием каждого нового депутатского корпуса.

Таким образом, в Великобритании законодательно разрешается парламентариям выступать в качестве консультантов-лоббистов. Установлены правовые гарантии такой деятельности: разработан механизм разрешенного взаимодействия с группами интересов на основе принципа открытости и этичности поведения.

Наличие модели двухзвенного лоббизма в английском подходе правового регулирования сближает его с российским подходом.

Модель двухзвенного лоббизма определяет государственных служащих и членов парламента в качестве профессиональных лоббистов и проводников интересов, способных квалифицированно действовать в сфере законодательного инициирования. В США соответствующие функции выполняют профессиональные лоббисты.

Модель двухзвенного лоббизма в Великобритании предполагает приоритет антикоррупционного законодательства над собственно лоббистским законодательством. Такая модель, тем не менее, допускает существование профессиональных

лоббистов. Они самостоятельно объединяются в ассоциации и разрабатывают свои правила поведения, следя за их исполнением и регулируя рынок оказания лоббистских услуг. В Великобритании функционируют независимые профессиональные организации: Ассоциация профессиональных политических консультантов (The Association of Professional Political Consultants (APCC))¹⁹⁰, Ассоциация консультантов по связям с общественностью (The Public Relations Consultants Association (PRCA))¹⁹¹, Дипломированный институт связей с общественностью (Chartered Institute of Public Relations (CIPR))¹⁹². APCC и CIPR ведут собственные списки лоббистов, таким образом, унифицируя внутренние правила данных ассоциаций. Рынок профессиональных лоббистских услуг в Великобритании отличается повышенной востребованностью и устойчивым ростом.

В *Германии* и *Франции* также не предусмотрено принятие специального закона. Германская и французская системы правового регулирования лоббистской деятельности отличаются особым способом регулирования профессионального продвижения интересов в органах государственной власти.

Конституционные основы лоббистской деятельности в *Германии* заложены в ст. 17 Основного закона ФРГ: «Каждый имеет право, как отдельно, так и вместе с другими лицами, обращаться письменно с просьбами или жалобами в компетентные инстанции и в народные представительства».

В сфере лоббистских отношений предпочтительными в немецкой терминологии являются определения «группы по интересам», «заинтересованные группы», «группы, представляющие интересы» (Interessengruppen und Interessenverbände).

Федеральный уровень регулирования лоббистской деятельности в сфере взаимодействия с органами государственной власти обеспечивается несколькими нормативными правовыми актами.

¹⁹⁰ The Association of Professional Political Consultants. Official website. URL: <http://www.appc.org.uk/>

¹⁹¹ The Public Relations Consultants Association. Official website. URL: <http://www.prca.org.uk/>

¹⁹² Chartered Institute of Public Relations. Official website. URL: <http://www.cipr.co.uk/>

Прежде всего, это Единое положение о федеральных министерствах, в котором закрепляется возможность участия экспертов из заинтересованных профессиональных союзов («групп интересов») и ассоциаций в разработке проектов законов в федеральных министерствах.

В Регламенте Бундестага такая возможность предусмотрена для участия экспертов в деятельности федерального Парламента: «Для получения информации по обсуждаемому вопросу комитет может на открытых заседаниях заслушивать экспертов, представителей заинтересованных лиц или организаций и других лиц, имеющих возможность представить информацию».

Кодекс поведения члена Бундестага 1972 г. разрешает парламентариям за вознаграждение заниматься вопросами, находящимися на обсуждении в комитетах Парламента, объявив перед началом слушаний о своей непосредственной заинтересованности. Кодекс обязывает каждого депутата информировать о том, с какими лоббистскими организациями парламентарий в данный момент контактирует. Однако за пределами Парламента соответствующие сведения не доступны широкой общественности.

Положение «О регистрации союзов и их представителей при Бундестаге» 1972 г. предусматривает открытую публикацию списка с указанием союзов, ассоциаций и объединений, которые официально получили разрешение на доступ к ведомствам Правительства и комитетам Парламента после своей регистрации (их около 5 тысяч). Официальная регистрация групп интересов предоставляет им легальную возможность участвовать в работе комитетов Парламента, открыто отстаивать свою позицию на проводимых в этих комитетах слушаниях. Перечень требуемых сведений для официальной регистрации включает такие сведения, как: название и адрес союза; состав правления; область интересов; количество членов; имя представителя и адрес представительства и Бундестага и федеральном правительстве.

Германской системе правового регулирования лоббизма, таким образом, присущи следующие черты:

- сравнительно небольшой «объем» либерализации;
- запрет материального лоббирования;
- доминирование интеллектуального лоббирования;
- предпочтение завершенных, представляющих готовый интеллектуальный продукт, форм: предоставление разработанных лоббистами проектов законов; квалифицированных заключений; рекомендательных профессиональных позиций о поддержке или неодобрении проекта закона;
- допустимость массовых публичных мероприятий в связи с тем или иным проектом закона;
- распространение норм Положения «О регистрации союзов и их представителей при Бундестаге» только на юридических лиц (физические лица не подпадают под действие данного Положения).

Опыт Германии допускает возможность рассматривать его применительно к российским реалиям.

Во *Франции* Закон о свободе союзов 1884 г. обеспечивал защиту «цеховых интересов» лоббистов. Действующий Регламент Национального Собрания официально не признает лоббистскую деятельность. С 1991 г. функционирует Ассоциация советов, практикующая лоббирование по интересам.

Роль экспертного органа, так называемого «лоббистского парламента», возложена Конституцией Франции на Экономический, социальный и экологический совет. Название Совета и элементы его статуса были обновлены в результате масштабной конституционной реформы 2008 г. «О реконструкции институтов V Республики», затронувшей в большей мере статус Парламента, что дает основание характеризовать эту реформу как «репарламентаризация».¹⁹³

Согласно ст. 69 Конституции Франции, Экономический, социальный и экологический совет, запрошенный Правительством, дает свое заключение по проектам законов, ордонансов или декретов, а также по законодательным предложениям, которые ему представлены на рассмотрение.

¹⁹³ Конституции зарубежных государств / сост. В.В. Маклаков. М.: Инфо-тропик Медиа, 2012. — С. 72, 106, 107.

Совет может быть запрошен также путем подачи петиции и после ее рассмотрения поставить в известность Правительство и Парламент о мерах, которые он предложил бы предпринять.

Правительство и Парламент, в соответствии со ст. 70 Конституции Франции, могут консультироваться с Советом по любой проблеме экономического, социального или экологического характера. В равной мере Правительство может также консультироваться по проектам программных законов, устанавливающих многолетнее ориентирование государственных финансов. Любой план или любой проект программного закона экономического, социального или экологического характера должен передаваться для получения заключения Совета.

В составе Совета не более 233 членов — представители профессиональных групп.

Конституционно-правовой статус Совета дает основание характеризовать его как независимого официального специализированного органа, занимающегося законотворческой аналитикой. Интеллектуальная составляющая в работе Совета предполагает лоббистский характер такой деятельности.

Современный французский Парламент отличается организацией специальных органов, помогающих получать информацию или поддерживать отношения с внепарламентскими учреждениями и организациями. Такими органами являются представительства или управления, которые осуществляют свою деятельность независимо от постоянных комиссий. Так, например, в 2008 г. в каждой палате были созданы представительства по делам Европейского Союза. Кроме того, в Национальном собрании действуют около 80 различных групп — «групп по изучению», объединяющих депутатов по их интересам, целям и т.д., в которые входят члены различных политических фракций. В Сенате такого рода группы также образуются. Тем не менее практически члены парламента не могут быть безучастны к пожеланиям и предложениям своих избирателей или групп давления¹⁹⁴.

¹⁹⁴ Маклаков В.В. Законодательный процесс в современной Франции. М., 2014. — С. 21, 22.

В этом смысле французские парламентарии сохраняют традиции выражения интересов тех или иных лоббистских групп. Лоббисты считаются экспертами, выполняя роль посредника между заинтересованной группой и членом парламента, однако в интересах своей специальности «лоббист должен изготовить „продукт”, который может и не понадобится заказчику»¹⁹⁵.

В соответствии со ст. 11 Конституции Франции, по предложению Правительства во время сессии Парламента или по совместному предложению обеих палат Президент может передать на референдум любой законопроект, касающийся организации публичных властей, реформ в экономической, социальной и экологической политике и публичных служб, которые к этой политике имеют отношения, или законопроект, разрешающий ратификацию какого-либо международного договора, который, не противореча Конституции, отразился бы на функционировании государственных институтов. Если референдум проводится по предложению Правительства, то последнее делает в каждой палате заявление о нем, за которым следует обсуждение.

В 2013 г. был принят Закон о применении ст. 11 Конституции Франции¹⁹⁶, устанавливающий ряд правил-ограничений финансового характера при сборе подписей в референдарной процедуре.

Законом предусматривается, что дарение, совершаемое должным образом идентифицированным физическим лицом для финансирования действий, направленных на содействие или воспрепятствование сбору подписей в отношении законопредложения, представленного на основе применения ст. 11 Конституции, не должно превышать 4600 евро. Любое дарение с суммой более 150 евро, предоставляемое политической партии или объединению для финансирования соответствующих

¹⁹⁵ Антоненко Т.Ф. Лоббизм. Понятие и способы регулирования. 2002. URL: http://law.institute.sfu-kras.ru/data/kaff/iogp/2002antonenko_lobbyism.doc

¹⁹⁶ Закон № 2013-1116 от 06.12. 2013 о применении ст. 11 Конституции Франции 1958 г. // Маклаков В.В. Законодательный процесс в современной Франции. М., 2014. — С. 132 – 137.

действий должно быть произведено чеком, переводом, автоматическим перечислением или банковской картой. Общая сумма дарений, предоставленных политической партии или объединению с целью финансирования при сборе подписей не может превышать 20% общего собранного фонда. Совокупность финансовых операций, осуществленных партией или объединением, с целью проведения кампании по сбору подписей входит в предмет бухгалтерской отчетности, прилагаемой и детализируемой в счетах этой политической партии или группировки. За исключением политических партий и объединений юридические лица не могут участвовать в финансировании действий по сбору подписей в отношении законопроекта, представленного на основе применения ст. 11 Конституции: такое финансирование не может осуществляться в какой-либо иной форме, чем это предусмотрено, а также предоставляться как имущество, обслуживание или как иные преимущества прямого или косвенного характера по ценам ниже тех, которые обычно применяются. Ни одно иностранное государство или иностранное юридическое лицо публичного права не может участвовать, прямо или косвенно, в финансировании таких действий. За нарушение установленных правил предусмотрено лишение свободы (максимальный срок — 7 лет) или штраф (максимум 100 тысяч евро).

В целом французская модель правового регулирования лоббизма имеет особенные черты:

- сосредоточенность законотворческой экспертной (аналитической) деятельности в специализированном органе, наделенном Конституцией Франции и органическим законом соответствующими функциями;
- преимущественное использование интеллектуального лоббирования в пределах компетенции специализированного органа — Экономического, социального и экологического Совета;
- недопустимость проведения публичных мероприятий (демонстраций) по поводу обсуждаемых проектов законов или обсуждения законопроектов в средствах массовой информации;

- ограниченность реального лоббирования;
- ограниченность возможностей для реализации конституционных прав граждан на участие в управлении делами государства и общества;
- пониженный качественный уровень продвижения общественных интересов (по сравнению с США, Великобританией и Германией).

В таком виде французская система применяет «закрытую», не допускающую «непосредственного» лоббизма, модель конституционно-правового регулирования лоббистской деятельности.

Лоббизм в Европейском Союзе

Легализация лоббизма посредством нормативно-правового регулирования на европейском наднациональном уровне последовательна и прошла в своем развитии ряд стадий¹⁹⁷.

В 1989 г. в Европейский Парламент представителем Дании было внесено предложение об обсуждении вопроса о регулировании лоббистской деятельности на общеевропейском уровне.

В 1997 г., в результате длительного обсуждения проекта, разработанного группой консалтинговых фирм, был принят Кодекс поведения лоббистов — первый общеевропейский нормативный правовой акт о лоббизме.

Затем принимались часто меняющиеся положения о регистрации лоббистов.

В 2008 г. был принят Кодекс поведения представителей групп интересов.

Правовой основой лоббистской деятельности в Европейском Парламенте является его Регламент (Процедурные правила).

¹⁹⁷ Тюлькин Н.М. Правовое регулирование лоббистской деятельности в Европейском Союзе // Стратегия национального развития и задачи российской юридической науки: сб. докладов Международной научно-практической конференции (Москва, 24 ноября – 3 декабря 2015 г.) М.: Проспект, 2016. — С. 363 – 366.

В 2011 г. был сделан новый шаг — подписано Межинституциональное соглашение¹⁹⁸ между Европейской Комиссией и Европейским Парламентом по созданию реестра прозрачности для организаций и лиц, действующих независимо, которые участвуют в разработке и принятии политики Европейского Союза.

Составными элементами Реестра прозрачности являются: а) набор руководств по субъектам, на которых распространяется действие Реестра, секциям (категориям), к которым принадлежат лоббисты, информации, которую лоббисты обязаны раскрывать; б) Кодекс поведения; в) механизм подачи и рассмотрения жалоб, ответственность за нарушение Реестра.

В самом Соглашении содержится понятие лоббистской деятельности как деятельности, осуществляемой в целях прямого или косвенного влияния на разработку или реализацию политики и на процесс принятия решений институтами Европейского Союза, независимо от используемого канала или способа связи (аутсорсинг, средства массовой информации, форумы, акции, инициативы и др.).

В Соглашении определены субъекты со специальным статусом: политические партии, религиозные организации, органы местного самоуправления и т.д., для которых лоббистская деятельность является альтернативной. Под действие Реестра не подпадает правовая и иная профессиональная помощь по запросу органа на отстаивание прав в суде, на деятельность в пределах социального партнерства (деятельность профсоюзов) и ряд других видов деятельности. Приложение к Соглашению — Кодекс поведения — обязывает лоббистов всегда идентифицировать себя (имя и компания); оглашать, чьи интересы представляются; объявлять достигаемые цели. Нормы

¹⁹⁸ В Договоре о функционировании Европейского Союза закрепляется необходимость сотрудничества институтов, задействованных в законодательной процедуре. Все участники соответствующих процедур должны закрепить свое сотрудничество в специальных межинституциональных соглашениях, которые приобретают статус юридических актов Европейского Союза. См.: Энтин Л.М. Право и институты Европейского Союза. Современный этап эволюции. М.: Норма, 2016. — С. 122 – 123.

лоббистской морали, урегулированные Кодексом, требуют от лоббистов не получать информацию нечестным способом; не совершать противоправного давления; не вводить в заблуждение; соблюдать внутренние корпоративные правила и конфиденциальные правила.

Несоблюдение Кодекса поведения ведет к различным последствиям: к письменному уведомлению о нарушении, временному приостановлению регистрации, изъятию пропуска в Европарламент и к наиболее «жесткому» последствию за серьезное преднамеренное несоблюдение Кодекса — исключение из реестра на два года.

Выводы

Рассмотрение на основе сравнительно-правового подхода опыта регулирования лоббистской деятельности в отдельных государствах и в Европейском Союзе позволяет выделять уровни такого регулирования: национальный (внутригосударственный — федеральный, субфедеральный, региональный) уровень и наднациональный (международный, европейский) уровень.

Национальный (внутригосударственный) уровень регулирования лоббистской деятельности

Наличие специального закона о лоббистской деятельности позволяет вести учет зарегистрированных представителей заинтересованных групп, их контактов и клиентов, контролировать финансирование лоббистских проектов. Такой подход «работает» на снижение уровня коррупционности во взаимодействии государственных служащих и групп интересов.

Нормативное установление правил поведения членов парламента, должностных лиц и государственных служащих в форме этических кодексов и правил поведения позволяет регулировать права и обязанности представителей публичной власти в их внепарламентском взаимодействии. Результативна также практика применения деклараций и ведения регистра интересов членов парламента, ограничивающая их возможности

активного лично заинтересованного участия в принятии решений.

Наличие полноценной нормативно-правовой базы для активного участия профессиональных общественных объединений, обеспечивающих качественное консультирование и разработку проектов законов, поправки к законам, создает возможности улучшения качества законодательной техники и гарантированности учета интересов граждан, имеющих прямой доступ к общественным объединениям.

Национальное (внутригосударственное) специальное законодательное и нормативное регулирование лоббизма создает преимущественно открытый действующий рынок оказания услуг по продвижению и учету различных интересов в органах публичной власти, минимизирует «дикий» лоббизм и проявление коррупции, обеспечивает открытость информации и общественный контроль за деятельностью публичной власти.

Наднациональный (европейский) уровень регулирования лоббистской деятельности

Наднациональное (европейское) нормирование лоббистской деятельности имеет черты конституционно-правового регулирования.

Договор о Европейском Союзе (как учредительный Маастрихтский Договор от 07.02.1992, так и действующий Лиссабонский Договор от 13.12.2007) ¹⁹⁹ содержит нормы в сфере взаимодействия публичной власти (институтов Европейского Союза) и гражданским (общеевропейским) обществом, которые имеют основополагающий (что присуще нормам конституционного права) характер для специального регулирования лоббизма.

¹⁹⁹ В западной доктрине Европейский Союз образца Лиссабонского Договора рассматривается как форма транснациональной демократии. Считается, что Европейский Союз создан двумя равноправными учредительными субъектами — гражданами и народами государств, и в этом смысле воспринимается в качестве наднациональной демократической общности. Подробно см.: Хабермас Ю. Эссе к конституции Европы: пер. с нем. М.: Весь мир, 2013. — С. 9 – 11 и др.

Межинституциональное соглашение между Европейской Комиссией и Европейским Парламентом по созданию реестра прозрачности для организаций и лиц, действующих независимо, которые участвуют в разработке и принятии политики Европейского Союза — европейский акт специального регулирования лоббизма, и положения Регламента (Процедурных правил) Европейского Парламента, касающиеся лоббизма, действуют в условиях неколлизионности. Это означает невозможность возникновения спорных ситуаций и разногласий по применению соответствующих европейских нормативных актов. Такой подход предопределен самим Соглашением, которым предусматривается конкретизирующий характер норм Регламента с учетом особенностей нормотворческого процесса.

Наднациональное (европейское) правовое регулирование лоббистской деятельности, таким образом, можно рассматривать в контексте тенденции использования в конституционном праве международно-правовой концепции «мягкого права».

В международно-правовом смысле «мягкое право» определяется как совокупность формализованных общих положений (норм, принципов, критериев, стандартов), которые не имеют юридически обязательного характера, не обеспечены официальными санкциями и соблюдаются добровольно в силу авторитетности их создателей, заинтересованности адресатов и целенаправленного социального «давления», которое оказывает на потенциальных (и фактических) нарушителей соответствующее сообщество. Современная «мягко-правовая» концепция активно используется при характеристике разнообразных внутригосударственных актов, которые формально не вписываются в систему традиционных источников права, но имеют важное значение для правотворчества и правоприменения²⁰⁰.

Различные субъекты (индивиды, правительства, государства и др.) используют «мягкое» право для того, чтобы уста-

²⁰⁰ Демин А.В. «Мягкое право» в эпоху перемен: опыт компаративного исследования. М.: Проспект, 2017. — С. 86 – 87, 148 – 156.

новить обязательства и влиять на поведение там, где чисто правовые механизмы рассматриваются как нежелательные.

Регламент (Процедурные правила) Европейского Парламента (как и регламенты национальных парламентов) можно оценивать как гибрид «жесткого» и «мягкого» права. С одной стороны, Регламент вводится в действие в соответствии с установленными процедурными формальностями; с другой стороны, Регламент не имеет юридической силы за пределами Парламента, не обеспечен судебной защитой и не рассматривается как обязательный иными правоприменительными органами.

К «мягкому» праву относятся Кодекс поведения лоббистов 1997 г. и Кодекс поведения представителей групп интересов 2008 г. Кодексы поведения как «мягко-правовые» инструменты обязывают своих адресатов либо на договорной основе, либо путем самообязывания, но не приданием документам юридической силы как таковой. Предполагается, что если кодекс принят отраслевой организацией, то соблюдение его положений — условие членства в организации; если кодекс имеет договорную форму, то он действует подобно «жесткому» праву.

«Мягко-правовая» концепция позволяет прямо или косвенно рассматривать в сложной и многоуровневой системе правового регулирования Европейского Союза лоббистскую деятельность по следующим позициям:

- а) установление минимальных ограничений;
- б) установление процедуры уведомительного порядка регистрации лоббистов, предполагающей тем самым необязательность регистрации лоббистов;
- в) установление необходимости предоставления зарегистрированными лоббистами полного отчета о своей деятельности, что означает раскрытие всех сторон деятельности лоббиста и повышение, таким образом, прозрачности деятельности институтов Европейского Союза.

Таким образом, разнообразие национальных и наднациональных правовых подходов в сфере лоббизма дает возможность российскому законодателю выбрать свой подход в русле демократических преобразований.

§ 3. Выбор современной России в сфере конституционно-правового регулирования лоббизма

Конституционно-правовое регулирование лоббизма в России: проблемы федерального уровня

Конституционные основы лоббизма в России как федерального уровня, так и, соответственно, регионального уровня, составляют: 1) конституционное право граждан РФ участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (ст. 32 Конституции РФ); 2) конституционное право граждан РФ обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ). Положения федеральной Конституции, обладающие верховенством на всей территории России (ст. 4 Конституции РФ), позволяют, таким образом, на легальной основе гражданам и их объединениям осуществлять действия, связанные с обращением в органы публичной власти и осуществлением воздействия на процесс принятия публично-значимых властных решений.

Опосредованное фрагментарное федеральное регулирование лоббизма содержится, прежде всего, в конституционном законодательстве: а) в Федеральных конституционных законах о Правительстве РФ, об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации; б) в Федеральных законах о политических партиях, об общественных объединениях, о некоммерческих организациях, о саморегулируемых организациях, о выборах депутатов Государственной Думы, о порядке формирования Совета Федерации, о статусе члена Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, об Общественной палате РФ, о системе государственной службы РФ и о государственной гражданской службе РФ; в) в Регламентах палат Федерального Собрания и иных нормативных актах.

В специальном «антикоррупционном» Федеральном законе от 07.05.2013 № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям

лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»²⁰¹ предусмотрено, что соответствующие запреты установлены в том числе и в целях обеспечения *упорядочения лоббистской деятельности*.

Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»²⁰² устанавливает правовые основы стратегического планирования, координации государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и *порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования*. Такой подход означает, что лоббистская деятельность «включается» в сферу стратегического планирования как деятельность его участников по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития, обеспечения национальной безопасности России.

В современной России федеральный уровень *прямого регулирования* лоббизма обеспечивается подзаконными нормативными актами, а законодательно лоббистские отношения подпадают под действие Уголовного кодекса РФ (ст. 290, 291, 304, устанавливающих уголовную ответственность за взяточничество).

Национальным планом по противодействию коррупции на 2012 – 2013 гг., утвержденным Указом Президента РФ от 13.03.2012 № 297, предусматривалось общественное обсуждение механизмов формирования института лоббизма в Российской Федерации с учетом международного опыта.

Указ Президента РФ от 11.04.2014 № 226, утвердивший Национальный план противодействия коррупции на 2014 – 2015 гг., содержал поручение Правительству РФ принять меры по фор-

²⁰¹ Собрание законодательства РФ. 2013. № 19. Ст. 2306.

²⁰² Собрание законодательства РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

мированию нормативной правовой основы легализации цивилизованного лоббизма (п. «г» п. 2 Национального плана). Указанное поручение возложено на Министерство экономического развития РФ, которое в качестве основы разработки приняло концепцию совершенствования федерального законодательства о государственной и муниципальной службе, а также порядка работы органов государственной и муниципальной власти с обращениями граждан и организаций.

В данном Указе Президента РФ сформулировано *нормативное понятие лоббизма* как деятельности граждан и организаций по продвижению интересов социальной группы или индивида в государственных и муниципальных органах в целях принятия наиболее благоприятного для данной социальной группы или данного индивида решения.

Нормативное понятие лоббизма, таким образом, определяет: 1) круг субъектов — граждане (физические лица) и организации (юридические лица); 2) характер деятельности — продвижение социально значимых интересов; 3) объекты — интересы социальной группы или индивида; 4) цели — принятие наиболее благоприятных решений в пользу соответствующей социальной группы или индивида; 5) формы и пределы реализации лоббизма — государственные и муниципальные органы. За пределами нормативно принятого в России понятия лоббизма находится механизм его реализации, включающий отношение к регистрационному порядку лоббистов, публичному контролю за деятельностью лоббистов.

Наличие нормативного понятия лоббизма в российской правовой системе, оформленного указом главы государства, предопределяет нормативные подходы к регулированию лоббистской деятельности.

В сфере *прямого нормативного регулирования* лоббизма, таким образом, федеральная исполнительная власть (общепризнано, что ею руководит Президент РФ) опередила федеральную законодательную власть.

Комплексная программа мер, направленных на противодействие коррупции, включает реализацию разработанной федеральной исполнительной властью Концепции взаимо-

действия органов государственной власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции. Министерство юстиции РФ²⁰³ к результатам реализации этой Концепции относит, в частности, создание условий для эффективного взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества с возможностью объективной оценки результативности такого взаимодействия, снижение уровня коррупции, построение системы эффективного контроля за публичной властью и защиты государством прав и свобод граждан.

Федеральные органы государственной власти, следуя Концепции, настроены на совершенствование форм участия различных общественных институтов, общественных и правозащитных организаций, профессиональных корпораций, научного сообщества, предпринимательских кругов, средств массовой информации, а также социально активных граждан в антикоррупционной деятельности. Перспективным направлением, очевидно, будет ведение этой работы на основе *социального партнерства* государственных органов и таких институтов гражданского общества, как *крупные* общественные организации, объединяющие представителей различных профессий и социальных групп.

Национальная стратегия противодействия коррупции включает совершенствование организационных основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов таких актов. В связи с этим уполномоченные федеральные органы исполнительной власти разрабатывают повышенные требования к физическим и юридическим лицам, претендующим на получение аккредитации в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы.

Считается, что в современной России к лоббизму ошибочно относят любое влияние на властные органы для продвижения частных интересов, и в этом усматривается связь с коррупцией. В то же время совместный поиск решений, об-

²⁰³ Коновалов А. (Министр юстиции) Коррупция не живет там, где все прозрачно // Российская газета. 2016. 27 июля.

мен информацией, совместные консультации власти и бизнеса воспринимаются как объективная потребность устойчивого антикоррупционного развития²⁰⁴.

Указание Конституционного Суда РФ на то, что пробелы и иные дефекты законодательства нередко провоцируют различного рода коррупционные проявления²⁰⁵, применимо и к правовому регулированию лоббизма.

В российском конституционно-правовом пространстве сложились *два подхода к правовому регулированию лоббизма: «за» и «против» специального закона о лоббистской деятельности.*

С позиции российских экспертов — ученых Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, *недопустимо принятие специального закона о лоббизме* в интересах посреднических организаций, создаваемых в лоббистских целях. В качестве приоритетной цели регулирования предпочтение отдается созданию правовых механизмов продвижения консолидированной позиции гражданских институтов, включая бизнес-сообщество.

Такой подход предполагает достаточным внесение изменений в действующие нормативные правовые акты с учетом специфики каждой сферы или отрасли. Подлежащий нормативному регулированию контроль за деятельностью лоббистов включает определение условий и порядка их взаимодействия с представителями власти, обеспечение открытости этого процесса, фиксирование сведений о контактах с должностными лицами.

Институционализация лоббизма и его нормативно-правовое регулирование в российской правовой системе связаны с определением понятия «лоббистская деятельность», установлением пределов ее применения, кругом субъектов, наделенных правом лоббирования, эффективными механизмами

²⁰⁴ Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: ИЗиСП при Правительстве РФ, ПОЛИГРАФ-ПЛУС, 2013.

²⁰⁵ Информация «Конституционно-правовые аспекты совершенствования нормотворческой деятельности (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2013 – 2015 годов)» (одобрено решением Конституционного Суда РФ от 23.06.2016). URL: <http://www.ksrf.ru> 23.07.2016.

лоббирования групповых интересов предпринимателей, последствиями введения института лоббизма и т.д.

Определенность правового статуса института лоббизма обеспечивает его роль как одного из значимых средств борьбы с коррупцией.

Тесная взаимосвязь «лоббирования» и «коррупции» обосновывает точку зрения о том, что принятие закона о лоббизме будет являться легализацией коррупции. Нахождение баланса интересов общества и государства при осуществлении лоббистской деятельности является в этом случае главной задачей, а законодательный механизм регулирования позволит решить такие задачи, как: 1) создание механизмов как административного, так и общественного контроля над процессами взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества; 2) пресечение коррупции; 3) обеспечение гласности и открытости публичной власти; 4) ограничение непропорционального влияния отдельных групп интересов на публичную власть; 5) расширение круга субъектов разработки и реализации государственной политики; 6) демократизация государственной власти.

Считается также, что российская специфика лоббистской деятельности «работает» против принятия закона о лоббизме. Среди аргументов такой точки зрения приводятся следующие: а) неучитывание общественного мнения при принятии решений; б) доминирование личных связей над законностью; в) наличие двухуровневой системы взаимодействия — прямые контакты лоббиста с должностным лицом органа публичной власти. Кроме того, для реализации антикоррупционной политики в действующем российском законодательстве есть нормы и институты, которые позволяют гражданам и юридическим лицам представлять и «озвучивать» свою позицию по социально значимым вопросам в органах публичной власти и оказывать влияние на процесс принятия нормативных правовых актов. Законодательными механизмами лоббирования гражданами своих интересов выступают различные формы общественного контроля: всенародное обсуждение, публичные

обсуждения проектов нормативных правовых актов, публичные слушания, публичные консультации, антикоррупционная экспертиза.

Подход «за» принятие специального федерального закона о лоббизме представлен в российском законодательстве *в форме*: а) реализации права законодательной инициативы депутатов Государственной Думы²⁰⁶; б) разработке альтернативных авторских концепций и законопроектов.

Реализация права законодательной инициативы по проекту федерального закона о лоббизме депутатами Государственной Думы

Как показывает практика современного федерального законодательного процесса, первый законопроект о лоббизме, разработанный депутатами, был внесен в Государственную Думу первого созыва (1993 – 1995 гг.), последний — в Государственную Думу шестого созыва (2011 – 2016 гг.):

1) проект Федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (внесен депутатом Государственной Думы ФС РФ В.А. Лепехиным 04.10.1995);

2) проект Федерального закона № 97801795-2 «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (внесен депутатами Государственной Думы ФС РФ В.И. Зоркальцевым, Г.Н. Махачевым, А.В. Чуевым 02.06.1997);

²⁰⁶ В институте позитивной ответственности депутата (как ответственное поведение в силу правового статуса) выделяются политический и моральный аспекты. Политическая ответственность депутата-партийца, как представителя народа ориентирована на программу политической партии а депутата-одномандатника — на реализацию своих локальных программных положений. В целом политическая ответственность депутатов направлена на стратегическое планирование и решение стратегических задач. Моральная ответственность как субъективная ответственность депутата связана с его моральными качествами (порядочность, понимание, сочувствие, отношение к проблемам граждан как к собственным проблемам) и направлена на решение тактических задач. См.: Современный российский конституционализм: проблемы становления и перспективы развития / отв. ред. В.В. Комарова, Г.Д. Садовникова. М.: Норма, 2017. — С. 426.

3) проект Федерального закона № 396138-3 «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» (внесен депутатами Государственной Думы ФС РФ Б.Б. Надеждиным, Б.Е. Немцовым, И.М. Хакамадой 18.06.2003);

4) проект Федерального закона № 410475-6 «О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления» (внесен депутатом Государственной Думы ФС РФ Н.В. Левичевым 17.12.2013).

Потребность в разработке специального закона о лоббизме, возникшая еще в начале 1990-х г., была вызвана проводившимися в постсоветской России либеральными реформами с заимствованием опыта зарубежных государств, включая сферу законодательного регулирования лоббистской деятельности. В этот период создавались организованные группы и объединения, которые были заинтересованы в легитимном способе проведения своих интересов в органах государственной власти. Реализация инициативы законодательного регулирования лоббизма в то время была предпринята в Верховном Совете РФ депутатами Н. Зяблюк, В. Жигулиным, В. Новиковым, проект закона которых был сосредоточен на лоббистской деятельности в федеральном законодательном органе.

В избранной 18 сентября 2016 г. Государственной Думе седьмого созыва (2016 – 2021 гг.) также возможны инициативы новых вариантов проекта закона о лоббизме. Партия «Единая Россия» впервые получила 343 мандата (75%)²⁰⁷, такой результат обязывает эту партию к выполнению своей Предвыборной программы²⁰⁸, содержащей множество законодательных инициатив в различных сферах жизни общества и государства, и поиску новой модели социально-экономического развития России²⁰⁹ с учетом процессов продвижения общественных интересов.

²⁰⁷ КПРФ — 42 мандата, ЛДПР — 39 мандатов, Справедливая Россия — 23 мандата, Родина — 1 мандат, Гражданская платформа — 1 мандат, самовыдвиженец — 1 мандат / Российская газета. 2016. 23 сентября.

²⁰⁸ Российская газета. 2016. 24 августа.

²⁰⁹ Медведев Д.А. (Председатель Правительства РФ) Россия: обретение новой динамики // Российская газета. 2016. 22 сентября.

Потребность в федеральных законах «экономического блока», отвечающих современным вызовам (имея в виду не во всем положительный опыт прохождения «экономических» федеральных законов в Государственной Думе шестого созыва), необходимость решения проблем, связанных с согласованием позиций бизнес-сообщества, также дают основания рассматривать вопрос о своевременности законодательной инициативы по проекту закона о лоббизме, способному обеспечить оперативную «обратную связь» федеральных законодателей с бизнес-сообществом и институтами гражданского общества по выявлению реальных публичных запросов в законодательной сфере.

Кроме того, следует учитывать позицию Конституционного Суда РФ, выраженную им в Постановлении от 28.02.2012 № 4-П, о том, что фракционная организация деятельности парламента позволяет депутатам объединиться, сформировать и коллективно отстаивать свою политическую позицию, что облегчает работу законодательного органа, делает ее ход предсказуемым, однако она имеет и негативные аспекты, поскольку устойчивость и дисциплина партийных фракций могут использоваться как средство навязывания узкопартийных, ведомственных и лоббистских решений.

Сравнительно-правовой анализ четырех проектов федеральных законов о лоббизме, внесенных депутатами разных созывов в Государственную Думу, включает такие элементы, как: 1) цели регулирования; 2) предмет регулирования; 3) основные понятия (лоббистская деятельность, лоббист, клиент); 4) сфера деятельности федерального закона; 5) ограничения на занятие лоббистской деятельностью; 6) формы, методы лоббистской деятельности; 7) порядок аккредитации лоббистов в федеральных органах государственной власти²¹⁰.

Первый проект Федерального закона «О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» от 04.10.1995 г. депутата В.А. Лепехина (депутатская

²¹⁰ Иванов П.А. Конституционно-правовое регулирование лоббистской деятельности: выбор России и опыт зарубежных стран. М.: Лингвистика, 2014. — С. 36 – 38, 66 – 74.

группа «Россия») учитывал зарубежные законодательные тенденции того времени, ориентируясь прежде всего на американский Закон 1995 г. «О раскрытии лоббистской деятельности». Существенное отличие законопроекта от американского Закона заключается в том, что в США лоббистские услуги наравне с лоббистом — физическим лицом может оказывать лоббистская фирма, а в российском варианте лоббист — это только физическое лицо, представляющее интересы заказчика, кроме должностных лиц и государственных служащих, а также за исключением иностранцев и лиц без гражданства или с двойным гражданством. Согласно законопроекту, лоббист, использующий все методы давления, как прямого, так и косвенного (кампании в прессе, письма, звонки избирателей), подлежит регистрации. Американский закон в этом смысле не считает профессиональными лоббистами лиц, занимающихся косвенным лоббизмом. Содержащийся в законопроекте механизм контроля предусматривает создание Отдела регистрации лоббистов Министерства юстиции. В содержательном и формальном плане проект закона представлял собой российский подход к комплексному регулированию лоббизма в целях «...содействия реализации конституционного права граждан РФ на участие индивидуально или через различные организации в управлении делами государства посредством воздействия на процесс принятия решений федеральными органами государственной власти; легализации и правового регулирования взаимодействия юридических лиц и их представителей, осуществляющих коммерческую и некоммерческую деятельность с федеральными органами государственной власти, представительства и продвижения в структурах власти отраслевых, региональных, корпоративных, общественных, частных и иных индивидуальных и групповых интересов...».

Второй проект Федерального закона № 97801795-2 «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» от 02.06.1997 депутатов В.И. Зоркальцева, Г.Н. Махачева, А.В. Чуева (комитет по делам общественных объединений и религиозных организаций, депутаты от КПРФ, партии «Родина») содержал некоторые особенно-

сти, отчасти дополняя первый проект закона. Так, перечень целей дополнен еще и «предупреждением коррупции в федеральных и иных органах государственной власти». Такой подход связан с приоритетными направлениями данного законопроекта, указанными в пояснительной записке к нему: «...высветить процесс продвижения своих интересов (лоббирования) различными корпоративными «группами давления», тем самым уменьшив коррумпированность власти, увеличив гласность и легитимность принимаемых властью решений и т.п., придать процессу взаимодействия общества и власти цивилизованный, законный характер...». Проект закона нацелен на ограничение иностранного влияния на принятие решений органами публичной власти, устанавливая, что иностранные предприятия и организации ведут лоббистскую деятельность на территории России только через граждан РФ, которые зарегистрированы в качестве лоббистов в соответствии с законом. Лоббистская деятельность, согласно проекту закона, это взаимодействие физических и юридических лиц с федеральными органами государственной власти (их представителями) с целью оказания направленного воздействия на разработку и принятие указанными органами власти законодательных актов и политически значимых решений (административных, общественно-политических и др.) в собственных интересах или в интересах конкретных клиентов. Лоббистом проект закона признает гражданина РФ, который безвозмездно или за вознаграждение ведет лоббистскую деятельность в интересах третьих лиц, зарегистрированных и получивших лицензию на право заниматься лоббизмом. Предусматривая лицензирование лоббистской деятельности и аккредитацию лоббистов в федеральных органах государственной власти, проект закона не указывает лицензионные требования к лоббистам и основные положения по аккредитации. Статус лоббистов, тем не менее, включает требования к возрасту, гражданству, судимости и наличию высшего образования. Среди методов лоббистской деятельности проект закона указывает: а) участие лоббистов в работе фракций, комитетов, комиссий и других структур Парламента; б) экспертизу законопроектов и нор-

мативных правовых актов; в) выступления и публикации в СМИ в поддержку отдельных законодательных инициатив и решений органов государственной власти. В целом во втором проекте закона, по сравнению с первым проектом закона, оказалась сужена сфера регулирования — только «правовые основы» лоббистской деятельности, что предполагает необходимость дополнительного законодательного регулирования как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Третий проект Федерального закона № 396138-3 «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти» от 18.06.2003 депутатов Б.Б. Надеждина, Б.Е. Немцова, И.М. Хакамады (Союз правых сил): а) предлагал создание специальных организаций (юридические лица), которые официально заявляют о своих лоббистских интересах и выполняют роль «некоторого посредника между бизнесом и партиями»; б) устанавливал обязательность ежеквартальной публикации сведений о зарегистрированных лоббистах, информации об их клиентах, целях деятельности, лицах, с которыми лоббисты контактировали, и характере решений, на подготовку и принятие которых они оказывают воздействие; в) предусматривал, что лоббистом может быть не только стороннее физическое лицо, но и сотрудник фирмы-клиента, работающий по трудовому договору; г) оставлял открытым вопрос о регулировании иностранного лоббизма. Проект закона, в отличие от других проектов законов, устанавливал аккредитацию лоббистов в палатах Парламента — Государственной Думе или Совете Федерации, а не в Министерстве юстиции РФ.

Четвертый проект Федерального закона № 410475-6 «О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления» от 17.12.2013 депутата Н.В. Левичева (партия «Справедливая Россия») ориентирован в первую очередь на коммерческие группы интересов. Определение «продвижение интересов», согласно проекту закона, включает устный или письменный контакт представителя группы интересов с должностным лицом властного органа с целью воздействия на процесс подготовки и принятия значимого

решения в интересах коммерческой организации или индивидуального предпринимателя, от лица которых действует представитель группы. Представитель, как предусмотрено в проекте закона, в качестве индивидуального предпринимателя на профессиональной основе занимается лоббистской деятельностью, одновременно являясь членом одной из саморегулируемых организаций представителей интересов (аналог зарубежных ассоциаций и союзов лоббистов). Представитель интересов, выступающий в роли лоббиста, действует на основе договора между ним и коммерческой организацией (или индивидуальным предпринимателем), в котором определены: 1) итоговая цель; 2) сфера представляемых интересов; 3) орган государственной власти или орган местного самоуправления, с которым представитель будет контактировать и в адрес которого будет оказываться лоббистское воздействие; 4) размер денежного вознаграждения; 5) все реквизиты саморегулируемой организации, в которой состоит представитель интересов. Проект закона обязывает должностных лиц и депутатов всех уровней (федерального, регионального и местного уровней) взаимодействовать с представителями интересов (лоббистами) и каждые шесть месяцев представлять отчет о таком взаимодействии уполномоченному органу, а также ежемесячно размещать информацию о подобных контактах на официальных сайтах соответствующих органов публичной власти в сети «Интернет». Целевое назначение представительства интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах публичной власти, следуя концепции проекта закона, заключается в установлении правил, обеспечивающих развитие открытого взаимодействия бизнеса и власти при полной декриминализации лоббистской деятельности. В этом смысле за пределы законодательного регулирования в проекте закона выведены разновидности общественно-политического, иностранного и ведомственного лоббизма. В то же время, с формальной точки зрения, хороший уровень юридической техники четвертого проекта закона выгодно отличает его от трех ранее разработанных проектов законов.

Правовая судьба всех четырех проектов законов о лоббизме оказалась несостоявшейся, незавершенной, они остались в «проектном» состоянии (законопроекты обсуждались, снимались с обсуждения, отзывались). Такое отношение к лоббизму на уровне федерального специального законодательного регулирования, возможно, было связано с неготовностью депутатов и государственных служащих создать актуальный в современных реалиях специальный профессиональный кластер лоббистов. Такой подход «работает» на трехзвенную систему продвижения интересов: депутат воспринимается только в качестве официально задекларированного объекта лоббистского воздействия, а не основного механизма, что изменяет отношение к вопросу об экономической выгоде задействованных лиц.

Таким образом, разработанные отдельными федеральными законодателями (депутатами) в разных созывах Государственной Думы четыре проекта федеральных законов о лоббизме свидетельствуют о стратегическом намерении федерального законодателя к выбору оптимальной модели федерального специального регулирования лоббистской деятельности.

Подход «за» принятию специального федерального закона о лоббизме в форме разработки альтернативных авторских концепций и законопроектов

В юридической литературе²¹¹ предлагаются авторские подходы к основным положениям концепции и проекта Федерального закона «О лоббистской деятельности (лоббизме) в Российской Федерации».

Предлагаемое название Закона в современных условиях представляется наиболее оптимальным по сравнению с иными вариантами: оно лаконично и включает разноуровневый подход к регулированию.

Необходимость и первичность формирования нормативно-правовой основы лоббизма исключительно на федеральном

²¹¹ Теплов О.М. К вопросу о концепции Федерального закона о лоббистской деятельности // Юридический мир. 2015. № 9. — С. 60 – 65.

уровне обосновывается спецификой осуществления лоббистской деятельности в сфере публичных отношений с органами государственной и муниципальной власти в процессе подготовки и реализации публично-властных нормативных правовых актов. Такой подход разграничивает федеральное государственное регулирование образования нового политико-правового института лоббизма, его принципов и механизмов от возможностей саморегулируемых организаций.

Федеральное регулирование института лоббизма в форме Федерального закона «О лоббистской деятельности (лоббизме) в Российской Федерации» непосредственно связывается: 1) со снижением уровня коррупции в законодательном процессе и государственном управлении; 2) сохранением конституционного порядка реализации органами государственной и муниципальной власти властных полномочий; 3) обеспечением управляемости лоббистской деятельностью; 4) легализацией финансовых средств, направляемых бизнес-сообществом на лоббистские цели; 5) публичностью и профессиональной основой лоббистской деятельности.

Круг отношений, составляющих предмет регулирования Закона, включает отношения, возникающие при осуществлении гражданами РФ и российскими юридическими лицами профессиональной лоббистской деятельности в органах государственной и муниципальной власти в процессе подготовки и реализации властно-распорядительных актов, а также — в государственных корпорациях (компаниях) в процессе реализации управленческих решений и принятия локальных внутрикорпоративных актов.

Профессиональной лоббистской деятельностью, согласно Закону, разрешается заниматься гражданам РФ, достигшим возраста 25 лет, обладающим полной дееспособностью, имеющим высшее профессиональное образование, прошедшим в установленном порядке профессиональную аттестацию и государственную регистрацию в качестве лоббистов; а также российским юридическим лицам, зарегистрированным в качестве лоббистов в соответствии с требованиями федерального законодательства.

Перечень лиц, не имеющих право осуществлять лоббистскую деятельность, включает: 1) депутатов законодательных органов государственной власти федерального и регионального уровней и их штатных помощников; 2) судей Конституционного Суда РФ, федеральных и мировых судей на весь срок их полномочий; 3) лиц, замещающих должности государственной гражданской и муниципальной службы, на весь срок замещения таких должностей и в течение трех календарных лет после увольнения с должности; 4) военнослужащих; 5) ограниченно дееспособных граждан РФ; 6) лиц без гражданства; 7) граждан и юридических лиц иностранных государств.

В Законе разграничиваются сферы осуществления лоббистской деятельности: а) законодательные и исполнительные органы государственной власти, создаваемые ими государственные учреждения и организации, органы местного самоуправления; б) государственные корпорации.

В перечень мер государственного регулирования института лоббизма включаются: 1) разрешительная система «допуска» к лоббистской деятельности (государственная регистрация в Министерстве юстиции РФ, профессиональная аттестация и обязательная аккредитация при органах государственной власти); 2) ограничения для лиц, которые могут заниматься лоббистской деятельностью; 3) квалификационные требования к лоббистам (высшее образование, профессиональная аттестация, возраст, дееспособность лоббистов); 4) распространение на лоббистов действия законодательства о предпринимательской деятельности в полном объеме; 5) определение правовой формы (соглашения), опосредующей гражданские отношения лоббиста с заказчиком; 6) основные требования к источникам и условиям финансирования лоббистских программ; 7) обязанность лоббистов по представлению лоббистских деклараций о предмете лоббистского проекта и объемах его финансирования; 8) закрепление требований к содержанию государственной отчетности лоббистов и лоббистских деклараций о предмете лоббистского проекта и объемах его финансирования; 9) меры юридической ответственности лоббистов за нарушение законодательства.

К предусмотренным Законом формам лоббистской деятельности относятся: 1) устные и письменные контакты с депутатами и должностными лицами органов государственной и муниципальной власти, а также должностными лицами государственных корпораций (компаний) с целью обмена информацией по лоббируемым вопросам; 2) участие в обсуждении комитетами и комиссиями органов государственной и муниципальной власти проектов законов и иных нормативных правовых актов, включенных в планы законопроектных работ, а также проведение общественных экспертиз законопроектов, социально-экономических программ и проектов; 3) проведение пропагандистских программ и акций с целью формирования позитивного отношения органов государственной и муниципальной власти, органов управления государственных корпораций (компаний) к лоббируемым вопросам и программам.

В сфере законодательного регулирования включено агентское соглашение в качестве правовой формы, опосредующей отношения лоббистов (лоббистских организаций) и их заказчиков (клиентов) по представительству и продвижению интересов последних в органах власти и государственных корпорациях. Агентское соглашение о представительстве интересов, следуя концепции Закона, является гражданско-правовой сделкой сложного состава, требующей письменной формы. Существенными условиями агентского соглашения являются сведения о сторонах, целях и предмете лоббистской деятельности, согласованные сторонами обязательства, условия и сроки их выполнения, перечень отчетности по соглашению, размер средств, полученных от клиента для обеспечения лоббистской деятельности, размер вознаграждения и порядок его выплаты, формы договорной ответственности.

В плане юридической ответственности предполагается конкретизация мер административной ответственности за нарушение законодательства в сфере лоббизма: а) аннулирование государственной регистрации в качестве лоббиста; б) лишение права заниматься лоббистской деятельностью на определенный законом срок; в) административные штрафы за нару-

шение правил государственной регистрации и аккредитации лоббистов.

Деятельность Федерального Собрания как основа и гарантия легального лоббизма

Федеральный парламент как общенациональный орган представительной власти представляет собой мини-модель общества. Влиятельность и авторитет федерального парламента обеспечивают устойчивость развития и стабильность, отражая общественные интересы и позволяя открыто и с разных сторон обсуждать новации государственной и общественной жизни.

Функциональное предназначение парламента как представительного, законодательного и контрольного органа государственной власти предполагает гарантирование законных интересов²¹² меньшинства. Реализация функций парламента оценивается, в том числе и самим обществом, с точки зрения эффективности, коррупциогенности, конституционной законности.

В парламентарской деятельности, если имеет место спорная ситуация, предпочтительно задействовать не только регламентные процедуры, но и те механизмы, которые использует для поиска решений само общество²¹³.

Федеральное Собрание при разрешении споров может назначать более широкие, с участием внешних экспертов и общественных структур, парламентарские слушания. Они, как и круглые столы, предусмотрены нормами Регламента и на практике способны привести к принятию рациональных решений.

В современных условиях актуально расширение практики использования инструментов общественного обсуждения проектов законов, способного раскрыть свой «спящий» потенциал как консультативный институт непосредственной демократии.

²¹² О категории «законный интерес» подробно см.: Матейкович М.С., Горбунов В.А. Законные интересы в конституционном праве. М.: Норма, 2011.

²¹³ Нарышкин С. (Председатель Государственной Думы шестого созыва) Лицом к залу // Российская газета. 2016. 10 августа.

Конституционно-правовое регулирование самого института общественного обсуждения, прежде всего включает: 1) наличие обязательных стадий (выдвижение инициативы, организация и проведение общественного обсуждения, подведение органами публичной власти итогов общественного обсуждения); 2) определение предмета (круга вопросов) общественного обсуждения (публичные — государственные и муниципальные — стандарты; институционально-правовые меры, отражающие намерение проведения реформ и преобразований, влияющих на правовое положение человека и органов публичной власти; иные важные вопросы политической, социально-экономической, духовно-культурной значимости, влияющие на правовой статус народа, населения, человека). Совершенствование конституционно-правового регулирования института общественного обсуждения допускает возможность разработки и принятия специального Федерального закона «Об общественном обсуждении важных вопросов государственного и местного значения в Российской Федерации»²¹⁴.

В отношении общественно резонансных проектов законов актуальна потребность в поиске новых, дающих оперативный результат форм учета общественного мнения. Позицию общества, выраженную в средствах массовой информации и в опросах общественного мнения (в том числе путем электронного голосования) предпочтительно: а) оглашать в зале заседаний Государственной Думы постоянно, а не только по желанию депутата-докладчика, представляющего тот или иной проект закона; б) реально учитывать в процедуре чтений проекта закона.

Парламентаризм представляет собой эффективный механизм систематизации и профессиональной обработки общественных запросов. Депутаты (в том числе и кандидаты в депутаты, не прошедшие на выборах), обладающие опытом работы в экспертных, научных организациях, в полной мере могут реализовать свой потенциал в Парламенте, используя возмож-

²¹⁴ Иванов И.В. Общественное обсуждение как конституционно-правовой институт в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. — С. 11 – 14

ности участия в многочисленных экспертных структурах Государственной Думы.

В Государственной Думе шестого созыва (2011 – 2016 гг.) каждый четвертый депутат был юристом. Этот фактор оказался значимым для создания в Государственной Думе новых консультативных органов, среди которых, в частности, Научный совет по правотворчеству, который в спорных вопросах выносит профессиональные заключения. Повышение значимости таких экспертиз может претендовать на выделение для них полноценной стадии в законодательном процессе. Практика российского законодательства показывает, что на пересечении юридического и предметного подходов к законопроекту может быть выработано решение, которое отвечает одновременно и потребностям социальной действительности, и объективным закономерностям правового регулирования.

В федеральном законодательном процессе складывается тенденция смещения от переработки проектов законов, которые вносятся в Государственную Думу, к стратегическому планированию законодательской деятельности посредством выявления приоритетных, требующих законодательного регулирования проблем.

В России технология разработки проектов законов имеет следующие характеристики:

– идея (концепция) проекта закона может содержаться: 1) в действующих Конституции РФ, федеральных конституционных законах, федеральных законах; 2) в программах политической партии, общественного движения, предвыборного блока; 3) в общественной дискуссии; 4) в стратегиях и концепциях развития как нормативных документах государственного значения;

– конкретная ситуация в экономике, социально-экономические потребности — основа наиболее распространенной практики инициирования новых проектов законов.

Важным элементом в технологии российского законодательства является сложившаяся практика инициирования, разработки и поддержки проектов законов экономически вли-

тельными группами — риелторами, нотариусами, страховщиками, участниками рынка ценных бумаг в целях защиты своих экономических интересов. При этом должны соблюдаться необходимые требования, связанные с тем, чтобы частные экономические интересы защищались открыто, публично, в установленных пределах законодательных процедур и демократической парламентской дискуссии, без использования психологического давления, дачи взяток должностным лицам или покупки голосов избирателей. В связи с этим назрела потребность в регламентации проведения экономической экспертизы, которая предполагает оценку эффективности решения содержащейся в проекте закона проблемы, которая касается различных сторон социально-экономической жизни общества, оптимальности соотношения расходов государства на необходимые потребности со сроками их окупаемости. Считается, что введение обязательной экономической экспертизы в российский законодательный процесс позволит обеспечить получение научно-обоснованной информации о качестве проектов законов, направленных на решение задач экономического развития России²¹⁵.

Новые формы правового взаимодействия федеральных государственных органов в сфере выборов в контексте легального лоббизма

На практике ЦИК России в пределах установленной компетенции наряду с традиционными формами использует и новые для себя формы деятельности. Так, 13 июля 2016 г. ЦИК России, с одной стороны, и Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, с другой стороны, в целях общего стремления к обеспечению и защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ, соблюдению и уважению государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами прав и свобод человека, соблюдению законодательства Российской Федерации

²¹⁵ Исаков В.Б. Правовая аналитика. М.: Норма, 2015. — С. 261, 262, 273.

о выборах и референдумах заключили бессрочное Соглашение о взаимодействии²¹⁶.

Предметом Соглашения является организация взаимодействия и взаимного обмена информацией в целях:

- реализации контроля за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ;
- оказания содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов, референдума в соответствии с действующим законодательством;
- мониторинга реализации и защиты избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ.

В Соглашении указывается на необходимость объединения усилий для согласованного участия по выработке и реализации решений, направленных на обеспечение и защиту избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ. При этом работа по достижению поставленной цели должна носить комплексный характер, с привлечением общественных (в том числе правозащитных) организаций, государственных и общественных институтов, средств массовой информации.

Взаимодействие и обмен информацией осуществляются на основе таких принципов, как: законность; независимость в принятии решений и осуществлении функций; гласность; самостоятельность в реализации собственных полномочий; использование полученной информации исключительно для выполнения установленных задач; своевременность передачи информации и оперативность реагирования на информацию о фактах нарушений избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ; обязательность исполнения достигнутых договоренностей.

В Соглашении предусмотрены основные формы сотрудничества и взаимодействия:

- взаимный обмен информацией;

²¹⁶ Соглашение о взаимодействии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в период подготовки и проведения избирательных кампаний, кампаний референдума в Российской Федерации (Заключено в г. Москве 13.07.2016) // СПС «КонсультантПлюс».

- взаимные консультации;
- проведение совместных совещаний, конференций и иных мероприятий, в том числе с участием представителей органов государственной власти и общественных объединений;
- проведение совместных мероприятий по правовому просвещению граждан;
- участие в разработке предложений по совершенствованию законодательства (в том числе по приведению его в соответствие с Конституцией РФ, общепризнанными нормами международного права) и правоприменительной практики в сфере защиты избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ;
- организация «горячих линий» связи с избирателями, участниками референдума в целях разъяснения законодательства о выборах и референдумах, а также оперативного приема и рассмотрения обращений участников избирательного процесса и участников референдума;
- проведение совместных проверок информации о нарушениях избирательных прав граждан.

В Соглашении о взаимодействии между ЦИК России и Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации предусматривается, что аналогичные соглашения могут быть заключены между уполномоченными по правам человека в субъектах РФ и избирательными комиссиями субъектов РФ.

Конституционно-правовое регулирование лоббизма в России: проблемы субфедерального уровня

Лоббизм относится к сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ), которая определяется так же и как сфера конкурирующего ведения, в пределах которой региональный законодатель может опередить федерального законодателя. По отношению к институту лоббизма «сработал» фактор «опережающего регионального регулирования».

Практика *первичного законодательного регулирования* института лоббизма сложилась на субфедеральном уровне — в субъектах РФ.

Некоторые субъекты РФ имеют опыт правового регулирования лоббизма, который можно оценить с точки зрения его полезности и практической значимости.

Отдельные субъекты РФ пытаются восполнить пробелы или, точнее, отсутствие федерального регулирования лоббизма.

Примером довольно подробного регулирования лоббизма является *Закон Краснодарского края* от 06.06.1995 № 7-КЗ (ред. от 23.07.2014) «О правотворчестве и нормативных правовых актах», в котором выделена специальная глава 7 «Лоббизм в правотворчестве края».

Законодательное понятие лоббизма в правотворчестве края определяет его как деятельность специально уполномоченных лиц по информационному взаимодействию с правотворческим органом края с целью выражения интересов соответствующих организаций в региональном правотворчестве (ст. 38). Лоббизм подлежит правовому регулированию и допускается в порядке, формах и пределах, устанавливаемых федеральным и краевым законодательством²¹⁷. Порядок осуществления лоббистской деятельности в правотворческих органах края (ст. 39) состоит в том, что: лоббистская деятельность осуществляется через официальных представителей общественных объединений при соответствующем правотворческом органе и хозяйствующие субъекты осуществляют такую деятельность через действующие или специально создаваемые общественные объединения.

Закон устанавливает порядок аккредитации официального представителя общественного объединения при правотворческом органе края (ст. 40), который включает положения о том, что зарегистрированные общественные объединения вправе аккредитовать своего официального представителя при Законодательном Собрании и при администрации края; кандида-

²¹⁷ В региональном законодательстве встречаются попытки нормативного определения цивилизованного лоббизма как системы профессионального представительства интересов различных социальных групп, политических сил и общественных объединений в органах государственной власти. См.: Постановление Липецкого областного Совета депутатов от 14.05.2009 № 997-пс «О проекте доклада Липецкого областного Совета депутатов за 2008 год „О состоянии законодательства Липецкой области“».

тура официального представителя определяется руководящим органом краевого отделения (краевого органа) общественного объединения в соответствии с уставом (положением) о данном объединении.

В Законе также указан круг лиц, которые не могут быть официальными представителями. К ним относятся: депутаты; лица, замещающие должности государственной гражданской службы; иностранные граждане и лица без гражданства; лица, признанные недееспособными на основании решения суда, и лица, имеющие непогашенную или неснятую судимость.

Представление об аккредитации официального представителя рассматривается руководителем правотворческого органа края в двухнедельный срок с момента получения представления. Официальный представитель считается аккредитованным с момента принятия соответствующего распоряжения руководителем правотворческого органа. Аккредитация официального представителя не производится, если отсутствует регистрация общественного объединения и нарушены установленные требования.

Законом установлен порядок отзыва и прекращения полномочий официального представителя (ст. 41). Общественное объединение в соответствии со своим уставом (положением) вправе в любое время отозвать или заменить своего официального представителя. Представление об отзыве или замене направляется на имя руководителя правотворческого органа и рассматривается им с соблюдением требований Закона.

Представление общественного объединения об отзыве или замене своего официального представителя рассматривается руководителем правотворческого органа в двухнедельный срок с момента его получения. Полномочия официального представителя прекращаются с момента принятия соответствующего распоряжения руководителем правотворческого органа.

Закон устанавливает основания прекращения полномочий официального представителя: вступление в силу судебного решения о незаконности регистрации общественного объединения либо его роспуске; вступление в силу обвинительного судебного приговора; смерть; принятие решения правотворче-

ским органом о прекращении аккредитации по мотивам нарушения краевых правовых актов, регламентирующих правила организации и деятельности правотворческих органов, правотворческие процедуры.

Содержание правового статуса официального представителя включает определенный перечень его прав и обязанностей (ст. 42). Официальный представитель *вправе*: знакомиться с проектами правовых актов, вносимых на рассмотрение правотворческого органа, с экспертными заключениями и другими документами по проектам правовых актов; излагать в письменном виде мнение по проекту правового акта и передавать его в правотворческий орган для рассмотрения; присутствовать на заседаниях правотворческого органа края с целью наблюдения за ходом рассмотрения и принятия краевых правовых актов. Официальный представитель *обязан*: соблюдать федеральное и краевое законодательство, законодательство об авторском праве и праве интеллектуальной собственности разработчиков проектов нормативных правовых актов; осуществлять лоббистскую деятельность в порядке, формах и пределах, установленных федеральным и краевым законодательством.

Предупреждению противоправных форм лоббизма в правотворчестве края посвящена ст. 43 Закона, в которой установлен ряд запретов. Так, запрещается: нарушать установленный порядок финансирования региональных правотворческих работ; заключать договоры на подготовку нормативных правовых актов без согласия Законодательного Собрания с организациями, учредителями (соучредителями) которых являются депутаты; привлекать депутатов, лиц, замещающих должности государственной гражданской службы в правотворческих органах, в качестве экспертов проектов нормативных правовых актов; депутатам и государственным гражданским служащим оказывать платные информационные услуги посредством передачи авторских проектов правовых актов или их частей на любых носителях информации, ставшие известными в силу осуществления ими депутатских либо государственно-служебных полномочий; оказывать противоправное воздействие на депутата и членов его семьи с целью принуждения де-

путата к голосованию либо склонения его к передаче правотворческой информации в нарушение федерального и краевого законодательства; депутатам осуществлять деятельность, направленную на достижение выгоды или преимуществ в виде денег, ценностей, иного имущества, имущественных прав или услуг имущественного характера для себя или третьих лиц.

В *Законе Ямало-Ненецкого автономного округа* от 06.04.2006 № 13-ЗАО (ред. от 01.04.2016) «*О правотворчестве*» содержится ст. 36 «Предупреждение противоправных форм лоббизма в законотворчестве автономного округа», которая предусматривает, что в целях предупреждения противоправных форм лоббистской деятельности в правотворчестве автономного округа и защиты авторского права и права интеллектуальной собственности разработчиков проектов законов запрещается: 1) нарушать порядок финансирования правотворческих работ; 2) заключать договоры на подготовку проектов законов без согласия Законодательного Собрания с организациями, учредителями (соучредителями) которых являются депутаты Законодательного Собрания; 3) привлекать депутатов Законодательного Собрания в качестве экспертов проектов нормативных правовых актов; 4) оказывать противоправное воздействие на депутата Законодательного Собрания и членов его семьи с целью принуждения депутата к голосованию либо склонения его к передаче правотворческой информации в нарушение федерального законодательства и нормативных правовых актов автономного округа.

Наличие в региональном законодательстве подобной практики специального правового регулирования лоббизма не исключает вопрос о том, можно ли считать желание субъектов РФ регулировать лоббизм актуальным и назревшим. По-видимому, принятие региональных законов на этот счет не решает тех задач, которые при этом ставятся: с одной стороны, незаконное вмешательство бизнеса в деятельность органов публичной власти пресекается законодательством о борьбе с коррупцией, а с другой стороны, возможности некоммерческих и общественных организаций регламентированы соответствующими законами о деятельности некоммерческих организаций.

Следовательно, получается, что сфера правового регулирования законов о предотвращении незаконного лоббизма, принимаемых в субъектах РФ, не вполне определенная.

Выводы

Если федеральным законом будут установлены принципы, порядок и правила в сфере лоббистской деятельности, это позволит, очевидно, создать сбалансированную систему, при которой не будет возможности для коррумпирования федеральных, региональных и местных органов публичной власти, препятствий для реализации интересов отдельных граждан, общественных объединений, сообщества малого и среднего бизнеса.

В российских реалиях обоснована допустимость переходной модели до того, как будет выработана целостная интеллектуальная схема правового регулирования лоббизма.

В сравнительном плане с существующими подходами очевидность российской специфики ориентирует российского законодателя, таким образом, на выбор смешанной модели правового регулирования лоббизма, сочетающей элементы различных как национальных (федеральных и субфедеральных), так и зарубежных подходов.

Заключение

Проблематика лоббизма в контексте антикоррупционной составляющей непосредственно связана с функционально-содержательным и формальным (в том числе и юридико-техническим) наполнением таких вопросов, как: 1) институционализация и конституционализация лоббизма; 2) сравнительно-правовой оценочный подход к зарубежному опыту конституционно-правового регулирования лоббизма; 3) выбор модели конституционно-правового регулирования лоббизма для России с учетом федеративной природы российского государства в сфере правового взаимодействия федерального и субфедерального уровней.

Институт лоббизма как правовой инструмент взаимоотношений публичной власти и гражданского общества носит комплексный характер, способен активно трансформироваться, отличается многообразием сфер проявления, форм и способов реализации.

Институционализация лоббизма означает наполнение его содержания определенными нормативно-значимыми правовыми элементами, а конституционализация лоббизма — придание элементам, составляющим содержание, конституционно-правовой формы в соответствии с принципами конституционализма.

Институционализация легального (цивилизованного) лоббизма предполагает существование развитой институциональной среды, т.е. наличие эффективно работающих демократических институтов, с которыми взаимодействует институт лоббизма.

Наличие развитой конституционно обеспеченной системы нормативных правовых актов о лоббизме предполагает способность блокирования системных правовых рисков (в том числе и коррупционного характера).

Рассмотрение на основе сравнительно-правового подхода опыта регулирования лоббизма в отдельных государствах и в Европейском Союзе позволяет выделять уровни такого регулирования: национальный (внутригосударственный — федеральный, субфедеральный, региональный) уровень и наднациональный (международный, европейский) уровень.

Разнообразие национальных и наднациональных правовых подходов в сфере лоббизма дает возможность российскому законодателю выбрать свой подход в русле демократических преобразований.

В сравнительном плане с существующими подходами очевидность российской специфики ориентирует российского законодателя на выбор смешанной модели правового регулирования лоббизма, сочетающей элементы различных как российских (федеральных и региональных), так и зарубежных подходов.

Обоснована допустимость в России переходной модели, предшествующей выработке целостной интеллектуальной схемы правового регулирования лоббизма.

Выбор России в пользу федерального специального законодательного регулирования принципов, порядка и правил в сфере лоббизма, очевидно, позволит создать систему, при которой не будет возможности для коррумпирования федеральных, региональных, местных органов публичной власти и препятствий для реализации интересов отдельных граждан, общественных объединений, бизнес-сообщества.

Контрольные вопросы

1. Какие характеристики определяют лоббизм как политико-правовой институт?
2. В чем заключаются основные подходы к вопросам конституционализации лоббизма?
3. Какие особенности характеризуют американский опыт конституционно-правового регулирования лоббизма?
4. Какие особенности характеризуют европейский опыт конституционно-правового (национального и наднационального) регулирования лоббизма?
5. Какие существуют проблемы конституционно-правового регулирования лоббизма в России на федеральном уровне?
6. Какие существуют проблемы конституционно-правового регулирования лоббизма в России на субфедеральном (региональном) уровне?

Задания

1. В *Предвыборной программе Всероссийской политической партии «Единая Россия» на выборах депутатов Государственной Думы седьмого созыва (2016 – 2021 гг.)* *Российская газета*. 2016. 24 августа) содержатся положения (инициативы и предложения) в том числе и в сфере роста политической конкуренции и возможностей прямой демократии, а также противодействия коррупции и защиты общественных интересов.

Положения в сфере роста политической конкуренции и возможностей прямой демократии:

– инициировать поправки в Федеральный закон «О политических партиях», которые дадут возможность партиям в случае принятия ими соответствующего решения проводить предварительное голосование для принятия кадровых решений под защитой закона и в рамках открытой и прозрачной процедуры;

– расширять участие граждан в принятии решений, которые непосредственно затрагивают их интересы, благодаря регулярному проведению местных референдумов и опросов, развитию институтов гражданского общества, укреплению контрольных полномочий общественных советов при органах власти;

– развивать достижения реформы конкурентной политической системы 2012 – 2015 г., расширять участие граждан в решении всех задач развития России.

В связи с эффективностью и прозрачностью государственных закупок предлагается, в частности: а) ужесточить контроль, повысить ответственность и обеспечить более широкое общественной обсуждение в отношении крупных и сложных закупок; б) выносить на обсуждение не только крупные закупки, но и закупки, непосредственно связанные с жизнеобеспечением местных сообществ (благоустройство, дороги, детские площадки, спортивные сооружения, детские сады и школы).

Положения в сфере противодействия коррупции и защиты общественных интересов:

- расширить систему мер по защите от оффшорной коррупции;
- установить специальный состав преступления и повышенную ответственность за хищение в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд;
- обеспечить осуществление государством действенных мер по снижению бытовой коррупции;
- осуществлять постоянный контроль за исполнением закона в части конфликта интересов и требований о публичном отчете перед гражданами.

Вопросы:

1) Можно ли рассматривать партию, которая позиционирует себя как партия сформировавшегося устойчивого народного большинства в российской политической системе, в качестве лоббиста?

2) Какие виды лоббистской деятельности применимы в связи с реализацией партийных законодательных инициатив и предложений?

2. В *Проекте Федерального конституционного закона № 900538-6 «О Федеральном Собрании Российской Федерации» (внесен депутатом Государственной Думы С.М. Мироновым, текст по состоянию на 13.10.2015) // КонсультантПлюс* содержится ст. 57 «Взаимодействие Федерального Собрания и политических партий, общественных и религиозных организаций, институтов гражданского общества в Российской Федерации», которая предусматривает, что:

1. Палаты Федерального Собрания в целях выявления пробелов в действующем правовом регулировании соответствующих сфер общественных отношений, требующих законодательного урегулирования, осуществляют взаимодействие с политическими партиями, в том числе не представленными в Федеральном Собрании, общественными и религиозными организациями, институтами гражданского общества в Российской Федерации, в том числе в форме создания общественных советов и иных органов при соответствующей палате Федерального Собрания.

2. Формы и порядок взаимодействия, указанного в ч. 1 настоящей статьи, устанавливаются федеральными законами и регламентами Совета Федерации и Государственной Думы.

Вопросы:

1) Какие характеристики лоббизма применимы к предусмотренной в законопроекте форме парламентского правового взаимодействия?

2) В каких федеральных законах (действующих и разрабатываемых) возможно более детальное регулирование лоббистской деятельности?

3. В современной российской юридической литературе (см., например: *Вечернин Д.С. Правовое регулирование продвижения общественных интересов в органах государственной власти Российской Федерации. М.: Проспект, 2016*) актуальными являются дискуссии по проблемам соотношения понятий «лоббизм» — «продвижение общественных интересов» — «правозащитная деятельность».

Вопросы:

- 1) Какие доктринальные и нормативные подходы определяют данные политико-правовые явления в их взаимосвязи?
- 2) Каков возможный состав субъектов данных видов деятельности?

Список литературы

1. Абрамова А.И. Лоббизм в законотворческой деятельности // Журнал российского права. 2014. № 6.
2. Андреева Н.А. Конституционно-правовые основы регулирования лоббистской деятельности в Российской Федерации // Стратегия национального развития и задачи российской юридической науки: сб. докладов Международной научно-практической конференции. Москва, 24 ноября — 3 декабря 2015 г. М.: Проспект, 2016.
3. Василенко А.И. Правовое регулирование лоббизма в Канаде // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. № 2.
4. Васильева С.В. Правовой институт лоббизма в России: оценка законодательства и перспектив формирования // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 1.
5. Венецианская комиссия о конституциях, конституционных поправках и конституционном правосудии / под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: ИЗиСП, 2016.
6. Вечернин Д.С. Правовое регулирование продвижения общественных интересов в органах государственной власти Российской Федерации. М.: Проспект, 2016.
7. Галкина Е.С. Основные проблемы регулирования лоб-

- бистской деятельности в зарубежных странах // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2.
8. Иванов П.А. Конституционно-правовое регулирование лоббистской деятельности: выбор России и опыт зарубежных стран. М.: Лингвистика, 2014.
 9. Исаков В.Б. Правовая аналитика. М.: Норма, 2015.
 10. Колосова Н.М. Лоббизм и коррупция // Журнал российского права. 2014. № 2.
 11. Крамченков С.И. Лоббизм в современной России: проблемы институционализации. М., 2013.
 12. Лазарев В.В. Лоббирование правотворческих решений // Юридическая техника. 2014. № 8.
 13. Любимов А.П. Законодательное обеспечение лоббистской деятельности в США, Канаде и Германии // Современное право. 2014. № 3.
 14. Меженин Я.Э. Социальный институт обращений граждан в органы власти: становление и функционирование в России. М.: РУСАЙНС, 2016.
 15. Монжаль П.И. Прозрачность лобби, или Новая одежда в форме шапки-невидимки Европейских групп давления // Российское правосудие. 2015. № 10 (114).
 16. Панченко В.Ю. Правовое взаимодействие как вид социального взаимодействия. М.: Проспект, 2015.
 17. Правовая жизнь современного российского общества: уровни, срезы, сегменты / под ред. А.В. Малько. М.: Юрлитинформ, 2016.
 18. Соколов А.И. Право и политика как механизмы легитимации государственных проектов // Принцип формального равенства и взаимное признание права / под общей ред. В.В. Лапаевой, А.В. Полякова, В.В. Денисенко. М.: Проспект, 2016.
 19. Теплов О.М. К вопросу о концепции Федерального закона о лоббистской деятельности // Юридический мир. 2015. № 9.
 20. Тюлькин Н.М. Правовое регулирование лоббистской деятельности в Европейском Союзе // Стратегия национального развития и задачи российской юридической

- науки: сб. докладов Международной научно-практической конференции. Москва, 24 ноября – 3 декабря 2015 г. М.: Проспект, 2016.
21. Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: ИЗИСП при Правительстве РФ, ПОЛИГРАФ-ПЛЮС, 2013.
 22. Чечельницкий И.В. Институт лоббизма в современной России: понятие и основные черты // Юридический мир. 2013. № 4.
 23. Чухвичев Д.В. Законодательная техника. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2014.

РАЗДЕЛ II. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ И ПРЕОДОЛЕНИЯ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

ГЛАВА 3. ДЕКЛАРИРОВАНИЕ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ И ЧЛЕНОВ ИХ СЕМЕЙ КАК НОВОЕ ЯВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОМ КОНСТИТУЦИОННОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ: СОСТОЯНИЕ И ПУТИ ПРИМЕНЕНИЯ

*Баженова О.И.,
кандидат юридических наук, доцент*

Введение

Огромные по своим масштабам размеры коррупции в России, ставшие реальной угрозой национальной безопасности, потребовали от общества и государства принятия незамедлительных комплексных мер по искоренению коррупционных явлений. Важную для этого роль сыграла ратификация Российской Федерацией в 2006 г. Конвенции ООН против кор-

рупции от 31.10.2003²¹⁸ и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27.01.1999²¹⁹, подтолкнувшая к проведению более интенсивной государственной антикоррупционной политики, в том числе к формированию *системы* законодательства о противодействии коррупции, охватывающей все разнообразные проявления коррупции как исключительно негативного социального явления во всех слоях общества.

Ставший системообразующим Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее — Закон о противодействии коррупции)²²⁰ предлагает целый комплекс мер по борьбе с ней, начиная от профилактики и завершая ликвидацией последствий коррупционных правонарушений. Одной из таких мер стал антикоррупционный механизм контроля имущественного положения лиц, занимающих государственные (муниципальные) должности и должности государственной (муниципальной) службы, их супругов и несовершеннолетних детей, а также лиц, занимающих отдельные должности в отдельных организациях, создаваемых с участием публично-правовых образований (далее — контроль имущественного положения должностных лиц и членов их семей).

Помимо Закона о противодействии коррупции правовое регулирование порядка применения механизма контроля имущественного положения осуществляется Федеральным законом от 3.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»²²¹ (далее — Закон о контроле расходов), а также принимаемыми в соответствии с ними законами и

²¹⁸ Федеральный закон от 8.03.2006 № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 12. Ст. 1231.

²¹⁹ Федеральный закон от 25.07.2006 № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3424.

²²⁰ Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

²²¹ Собрание законодательства РФ. 2012. № 50 (ч. 4). Ст. 6953.

иными нормативными правовыми актами, закрепляющими особенности его применения в отношении отдельных категорий должностных лиц.

Основная функция механизма контроля имущественного положения должностных лиц — это функция упреждения, или профилактики, коррупции. Требуя от чиновников отчета о своих доходах и расходах, контрольный механизм снижает экономическую привлекательность коррупционного поведения, ограничивает, по меткому выражению А. Алексеева, «непомерное корыстолюбие и своеволие облеченных доверием общества лиц, „хватательные” инстинкты которых стали подлинным национальным бедствием»²²². Одновременно с этим использование механизма решает задачу пресечения коррупционного поведения должностных лиц и минимизации его негативных последствий для общества.

Ряд особенностей соответствующего механизма рассматривается в данной главе.

§ 1. Контроль имущественного положения должностных лиц и членов их семей как правовой механизм противодействия коррупции

1. Контроль имущественного положения включает две составляющие: контроль доходов и контроль расходов должностных лиц и членов их семей. Несмотря на то, что каждая из составляющих несет самостоятельную смысловую нагрузку, информируя общество о различных аспектах имущественного положения чиновника, оптимальный антикоррупционный эффект может быть достигнут лишь при их совместном использовании. Положенный в основу действия этого целостного механизма критерий оценки соответствия произведенных расходов должностного лица и членов его семьи полученным ими доходам дает основание для возникновения *презумпции*

²²² Алексеев А. Презумпции против коррупции // Законность. 2008. № 4. — С. 3.

незаконного, приобретенного в результате коррупционной деятельности, обогащения.

В России контроль имущественного положения вводился поэтапно: на первом этапе (с принятием Закона о противодействии коррупции) постепенное законодательное оформление получил институт декларирования доходов различных категорий должностных лиц и членов их семей, на втором (с принятием Закона о контроле расходов) — институт декларирования и контроля их расходов.

Поэтапность введения антикоррупционного механизма контроля имущественного положения объясняется различными причинами. Одна из них — отсутствие необходимой базы данных о доходах в целях последующего контроля расходов должностных лиц. Накопленные же за период с 2009 по 2012 г. сведения являются достаточными для перехода к контролю расходов должностных лиц²²³. Другая причина — неготовность и общества, и самих чиновников к разворачиванию полномасштабного, разумного, эффективного контроля благосостояния лиц, облеченных публично-властными полномочиями. Впрочем, какими бы ни были объяснения, очевидным остается одно: поэтапность внедрения механизма контроля имущественного положения оказала существенное влияние на эффективность его применения уже на начальном этапе и может серьезно сказаться на перспективах его применения в дальнейшем.

Безусловно, обязанность должностных лиц декларировать свои доходы и доходы членов своих семей, впервые открывшая обществу доступ к сведениям об их материальном положении, получила огромный публичный эффект. То, что ранее укрывалось от «людского глаза» под сенью защиты права на частную жизнь чиновника и прикрывалось постепенно внедрявшейся в массовое сознание формулой о неприличии зависти к богатым, вдруг не только становилось открытым и доступным каждому для ознакомления, но и могло быть проверено правоохранительными органами. По словам С.Е. На-

²²³ См.: Пояснительная записка «К проекту Федерального закона „О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам“» // СПС «КонсультантПлюс».

рышкина, пребывавшего в тот момент (2010 г.) в должности руководителя Администрации Президента России, декларирование доходов стало *«психологически сдерживающим фактором для российских чиновников»*²²⁴. Это был серьезный для них политический «сигнал» к декорруппизации своей деятельности.

Вместе с тем не следует упускать из виду, что постепенное внедрение механизма контроля имущественного положения решило и иную, менее явную, задачу — легализации коррупционных доходов, полученных до введения института декларирования доходов, посредством факта их опубликования. В силу известных объективных трудностей в расследовании преступлений коррупционной направленности, помноженных на трудности субъективистского толка, являющиеся преградой в возбуждении уголовных дел и, тем более, их доведения до судебного разбирательства с вынесением приговора в отношении должностных лиц, особенно занимающих высшие государственные должности и высшие должности государственной службы, опубликованная информация о доходах чиновников, многократно превышающих размер их скромного денежного жалования, так и не «заинтересовала» правоохранительные органы. Легализации способствовало и отсутствие требований подтверждения источника происхождения доходов, независимо от их размеров.

Кроме того, многие должностные лица требование декларирования доходов восприняли не только, а зачастую и не столько как политический сигнал к декорруппизации, сколько как сигнал к сокрытию «нажитого непосильным трудом». Для этого использовались различные способы: и фиктивное расторжение брака, и передача «активов» родственникам, а иногда и знакомым, и вложение «активов» в уставные капиталы юридических лиц, и вывод «активов» в оффшорные зоны, и т.д. Довольно распространенными стали попытки сокрытия факта коррупционного происхождения «нажитого» посредством передачи должностным лицом «бизнес-активов» своей супруге (реже — супругу), открывшие для общества плеяду

²²⁴ Российская газета. 2010. 8 декабря.

талантливых жен чиновников, возложивших на свои хрупкие плечи задачу материального обеспечения семьи. Легализация незаконных доходов укрепила имущественный «статус-кво» многих должностных лиц, создав для них легальные же возможности значительного влияния на экономику страны, региона, населенного пункта.

Внедрявшийся таким образом антикоррупционный механизм контроля имущественного положения должностных лиц вызвал к себе изначальное общественное недоверие. Такое недоверие может быть постепенно, но лишь частично преодолено при условии последующего эффективного применения механизма. Эта ситуация во многом напоминает процесс безудержной приватизации 90-х годов ушедшего столетия с последовавшими и оказавшимися явно неудачными попытками легитимации ее результатов. Вопрос о происхождении российского капитала начала 2000-х, равно как и вопрос о происхождении частной собственности 90-х навсегда останутся «родовыми пятнами» на теле российской экономической и, как результат неизбежного на нее влияния, политической системы.

2. Антикоррупционный механизм контроля имущественного положения, закрепляющий упрощенный порядок оценки поведения должностного лица с точки зрения коррупционной составляющей и возникновение на основании этой оценки презумпции незаконности доходов при условии превышения расходов над доходами, имеет (должен иметь) довольно отчетливые и объективно обусловленные границы своего применения.

Такие границы, прежде всего, описывают перечень *подлежащих антикоррупционному контролю субъектов*. Этот перечень содержится в ст. 8 Закона о противодействии коррупции и ст. 2 Закона о контроле расходов. В основу формирования перечня положены два критерия — критерий профессиональной принадлежности и личной связи.

2.1. Применение основного критерия профессиональной принадлежности позволяет охватить контрольным механизмом довольно обширный круг должностных лиц, связанных

с осуществлением государственных и муниципальных, т.е. публично-властных, функций (лиц, претендующих за замещение соответствующей должности).

В первую очередь к ним относятся лица, замещающие государственные²²⁵ и муниципальные должности, и лица, замещающие должности государственной и муниципальной службы, входящие *в структуру системы публичной (государственной и муниципальной) власти*. Каждое из них уполномочено решать определенную публично-значимую задачу, совершать определенные действия от имени и в интересах государства — в лице Федерации, субъектов Федерации — или муниципальных образований в пределах собственной компетенции.

Антикоррупционный механизм охватывает своим действием главу государства — Президента Российской Федерации, замещающего государственную должность. Возложенные на него функции государственной власти, обусловленные его особым положением в государственном механизме, его особая роль в деле консолидации общества, обеспечения взаимодействия различных общественных сил и государства, требуют от него моральной безупречности, в том числе (а сегодня может быть и прежде всего) безупречности на предмет коррупционной составляющей его деятельности. Моральный авторитет власти в России во многом основан на моральном авторитете высшего представителя этой власти.

Схожую роль — но ограниченную пределами субъекта Федерации или муниципального образования — высшего представителя региональной или муниципальной власти, морального авторитета играют главы субъектов Федерации (высших должностных лиц субъектов Федерации) и главы муниципальных образований, на которых распространяется рассматриваемый антикоррупционный механизм.

Контроль имущественного положения осуществляется также в отношении членов парламента Российской Федера-

²²⁵ См.: Указ Президента Российской Федерации от 11.01.1995 № 32 «О государственных должностях Российской Федерации» // Российская газета. 1995. № 11 – 12.

ции (членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы), депутатов представительных (законодательных) органов субъектов Федерации и представительных органов муниципальных образований, уполномоченных на коллегиальной основе осуществлять законодательные (нормотворческие) и иные, в том числе традиционно возлагаемые на них контрольные, финансовые, функции. Несмотря на наличие разногласий по вопросу о правовом статусе депутата, депутаты законодательных (представительных) органов признаются (напрямую в законодательстве²²⁶ либо указами Президента России²²⁷) лицами, замещающими государственные либо муниципальные должности.

Контрольный механизм применяется ко всем депутатам, вне зависимости от того, осуществляют ли они свою деятельность на освобожденной (профессиональной) либо неосвобожденной основе. Данное обстоятельство имеет особое значение для законодательных (представительных) органов субъектов Федерации, представительных органов муниципальных образований, где количество депутатов, которые могут осуществлять деятельность на постоянной, или освобожденной, основе, ограничено законом²²⁸.

Применение к депутатам законодательных (представительных) органов общего, не зависящего от того, на какой основе — постоянной или непостоянной — они осуществля-

²²⁶ Федеральный закон от 6.10. 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

²²⁷ Указ Президента Российской Федерации «О государственных должностях Российской Федерации»; Указ Президента Российской Федерации от 4.12. 2009 № 1381 «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 49 (2 ч.). Ст. 5921.

²²⁸ Вплоть до 2015 г. Закон об общих принципах организации местного самоуправления закреплял обязанность предоставления сведений о доходах // расходах муниципальных депутатов, не различая, на постоянной либо непостоянной основе они осуществляют свою деятельность; но ответственность за неисполнение обязанности предусматривалась лишь в отношении депутатов, действующих на постоянной основе. Такое положение рассматривалось как основание освобождения депутатов на непостоянной основе от контроля имущественного положения.

ют деятельность, требования антикоррупционного контроля доходов/расходов имеет под собой весомые основания. Обусловленные депутатским статусом полномочия по участию в законо(нормо)творческой деятельности, в распределении бюджетных средств (на отдельных этапах бюджетного процесса), а также политический ресурс влияния на иные органы государственной и муниципальной власти могут быть использованы депутатом вопреки публичным интересам, но в целях собственных интересов. Существенное по сравнению с прошлыми периодами увеличение доходов/расходов депутата становится основанием для публичной оценки его деятельности на предмет коррупционности. Иначе говоря, антикоррупционный контроль не ставит своей целью ограничить возможности депутатов, осуществляющих свою деятельность на неосвобожденной основе, по реализации способностей к осуществлению различных видов деятельности, в том числе предпринимательской, равно как и ограничить размер получаемых от этой деятельности доходов. У него иная цель — не допустить использования ими обусловленного статусом депутата возможностей в личных целях, пресечь их коррупционное поведение²²⁹.

Под действием механизма контроля имущественного положения оказываются представители судебной власти — *судьи* всех судов судебной системы Российской Федерации (Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации, судов общей юрис-

²²⁹ Проектом Федерального закона № 1110367-6, внесенным Законодательным Собранием Республики Карелия в июне 2016 г., предложено отменить обязанность предоставления сведений о доходах/расходах муниципальными депутатами, осуществляющими свои полномочия на непостоянной основе. Основанием для такой отмены являются, по мнению разработчиков проекта, объективные трудности в предоставлении справок о доходах/расходах, коллизии антикоррупционного законодательства. Однако отмеченные в проекте закона недостатки характеризуют состояние антикоррупционного законодательства и складывающейся правоприменительной практики в целом, в отношении всех подконтрольных должностных лиц. Никаких причин для исключений, обусловленных особенностями правового статуса депутатов, работающих на непостоянной основе, в проекте закона не указано.

дикции и арбитражных судов). Такие лица занимают государственные должности Российской Федерации, за исключением мировых судей и судей конституционных (уставных) судов субъектов Федерации, замещающих государственные должности субъектов Федерации. Наделение судей полномочиями по осуществлению правосудия неизбежно делает их уязвимыми с коррупционной точки зрения. Современная же роль суда как «последней инстанции» при разрешении социальных конфликтов требует выработки условий для предотвращения коррупции среди судейского сообщества. В этом залог эффективности судебной системы, выступающей гарантом здорового состояния общества. Помимо судей, требование о контроле доходов/расходов распространяется на лиц, замещающих государственные должности в судебной системе (генеральный директор Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации) и отдельные должности государственной службы в аппаратах судов, установленные Конституционным Судом Российской Федерации, Верховным Судом Российской Федерации.

Помимо законодательной (представительной) и судебной власти антикоррупционный механизм охватывает органы *исполнительной* власти, на которые возложено непосредственное осуществление широкого круга функций государственной власти, охватывающих практически все сферы общественной и государственной жизни.

Безусловно, контролю подлежат лица, замещающие государственные должности Российской Федерации (Председатель Правительства Российской Федерации, заместители Председателя Правительства, федеральные министры), а также государственные должности субъектов Федерации (помимо главы субъекта Федерации это, как правило, председатели и их заместители в исполнительном органе (правительстве), руководители аппаратов главы субъекта Федерации и исполнительного органа, руководители подразделений (министры)) и муниципальные должности (как правило, глава местной администрации и его заместители, руководители подразделений) в органах исполнительной власти.

Конкретный перечень государственных и муниципальных служащих органов исполнительной власти, имущественное положение которых требует антикоррупционного контроля, определяется степенью коррупционных рисков той или иной должности государственной и муниципальной службы.

Должности федеральной государственной службы, связанные с высокими коррупционными рисками, поставлены под антикоррупционный контроль Указом Президента России²³⁰ (высшая группа должностей, руководители и их заместители территориальных органов власти, иные должности, назначение на которые осуществляет Правительство Российской Федерации, а также отдельно закрепленные должности в отдельных органах исполнительной власти (МВД России, МЧС России, ФСО России и т.д.). Помимо этого каждому федеральному органу исполнительной власти предоставлено право утвердить перечень иных должностей, замещение которых связано с коррупционными рисками, на основании предложенных Указом Президента России критериев определения коррупционных рисков. Широта таких критериев²³¹ позволила поставить под контроль абсолютное большинство государственных федеральных служащих, без учета *степени усмотрения* государственного и муниципального служащего при принятии решений. Аналогичная ситуация складывается и в отношении государствен-

²³⁰ Указ Президента Российской Федерации от 18.05.2009 № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 21. Ст. 2542.

²³¹ Такими критериями являются: осуществление постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями функций представителя власти либо организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций; предоставление государственных услуг гражданам и организациям; осуществление контрольных и надзорных мероприятий; подготовка и принятие решений о распределении бюджетных ассигнований, субсидий, межбюджетных трансфертов, а также распределение ограниченного ресурса (квоты, частоты, участки недр и др.); управление государственным имуществом; осуществление государственных закупок либо выдачу лицензий и разрешений; хранение и распределение материально-технических ресурсов.

ных служащих субъектов Федерации, а также муниципальных служащих. Впрочем, отдельные субъекты Федерации и вовсе не закрепляют конкретного перечня подконтрольных должностей, ограничиваясь перечислением критериев подконтрольности, что допускает еще большую, по сравнению с указанной выше, широту правоприменения.

Наряду с органами законодательной (представительной), судебной и исполнительной власти антикоррупционным механизмом контроля имущественного положения охватываются и иные государственные и муниципальные органы, о месте которых в системе разделения властей до сих пор продолжается дискуссия. К ним относятся:

— органы прокуратуры и Следственный комитет Российской Федерации (Генеральный прокурор и Председатель Следственного комитета, замещающие государственные должности Российской Федерации; прокурорские работники, сотрудники Следственного комитета, замещающие федеральные государственные служащие);

— органы внешнего финансового контроля: Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов Федерации и муниципальных образований (Председатель Счетной палаты либо контрольно-счетного органа, его заместитель, аудиторы, замещающие государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъекта Российской Федерации или муниципальные должности соответственно; инспекторы, входящие в аппарат Счетной палаты, контрольно-счетных органов, замещающие отдельные должности государственной (муниципальной) службы, перечень которых устанавливается Счетной палатой Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Федерации и муниципальных образований соответственно);

— избирательные комиссии (члены Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательной комиссии субъекта Федерации, муниципальной избирательной комиссии с правом решающего голоса, работающие на постоянной основе, замещающие государственные (муниципальные) должности; работники аппаратов избирательных

комиссий, действующих на постоянной основе, замещающие отдельные должности государственной (муниципальной) службы, перечень которых устанавливается ЦИК России, нормативными правовыми актами субъектов Федерации и муниципальных образований соответственно).

Особого упоминания среди государственных органов заслуживает Центральный банк Российской Федерации, обладающий особым правовым статусом. Контроль имущественного положения осуществляется здесь в отношении председателя Банка как замещающего государственную должность, членов Совета директоров, а также иных лиц, занимающих должности, перечень которых устанавливается Советом директоров.

Механизм контроля имущественного положения распространяется на Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, замещающих государственную должность Российской Федерации, Уполномоченного по правам ребенка, замещающего должность федеральной государственной службы. Действие механизма распространяется и на уполномоченных по правам ребенка, уполномоченных по правам человека (ребенка, коренных малочисленных народов) в субъектах Федерации, замещающих должности государственной службы субъектов Федерации.

Особое положение среди подлежащих антикоррупционному контролю субъектов занимают и внебюджетные фонды (Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования), аккумулирующие у себя взимаемые в виде страховых взносов с граждан средства на обязательное пенсионное, социальное, медицинское страхование и выступающие важнейшими субъектами оказания государственных услуг, связанных с социальным обеспечением граждан. На председателей этих фондов, а также на лиц, замещающих отдельные должности в соответствии с перечнями, установленными самими фондами, распространяются требования антикоррупционного контроля.

Наконец, помимо государственных и муниципальных органов, органов, составляющих структуру (систему) публичной власти, механизм контроля имущественного положения охва-

тывает отдельные организации, с участием публично-правовых образований, на которые возложено осуществление отдельных государственных функций. Как правило, антикоррупционный имущественный контроль распространяется в отношении руководителя, его заместителей, а также главного бухгалтера таких организаций.

На сегодняшний день к подконтрольным организациям относятся: организации, создаваемые Российской Федерацией на основании федеральных законов (в том числе государственные корпорации, публично-правовые компании), а также учреждаемые для выполнения поставленных перед Правительством Российской Федерации²³², федеральными государственными органами задач²³³. Как показывает анализ перечня организаций, созданных на основании федерального закона либо решения Правительства России, в него, помимо учреждений, выполняющих отдельные социально значимые функции, требующие бюджетного финансирования (крупнейшие образовательные, научно-исследовательские учреждения), включаются и организации, призванные осуществлять отдельные функции в области экономики. Антикоррупционная подконтрольность последних заслуживает безусловной поддержки. Как заметил Д. Рогозин, применительно к сфере оборонно-промышленного комплекса, огромный объем направленных в нее бюджетных ресурсов, которые «Родина отрывает от груди», требует повышенного контроля за их расходом²³⁴. Однако многочисленный — хотя и далеко не исчерпывающий — список та-

²³² Постановление Правительства РФ от 22.07.2013 № 613 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Правительством Российской Федерации, и работниками, замещающими должности в этих организациях, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, проверке достоверности и полноты представляемых сведений и соблюдения работниками требований к служебному поведению». // Собрание законодательства РФ. 2013. № 30 (ч. II). Ст. 4121.

²³³ Перечень таких организаций утверждается каждым федеральным государственным органом самостоятельно.

²³⁴ Рогозин подготовит поручение, обязывающее руководителей предприятий ОПК декларировать доходы. URL: <http://rus.uvvr.ru/2012/01/17/63991659.html> (дата обращения: 18.09.2016).

ких организаций довольно отчетливо отражает современный интервенционистский и бюджетоориентированный характер государственной экономической политики. Осуществляя через деятельность организаций с государственным участием широчайшую экспансию во многие сферы экономической жизни, государство передает им огромные бюджетные ресурсы, от эффективного расходования и распределения («освоения») которых оказывается зависимым состояние той или иной отрасли экономики в целом.

Перечень подконтрольных организаций с публично-правовым участием требует существенной доработки. Прежде всего это касается определения четких критериев их отбора. Без таковых оказывается невозможно объяснить, по каким причинам закон не распространяет требование антикоррупционного контроля на организации с региональным и муниципальным участием, ограничиваясь требованием декларирования исключительно доходов и исключительно в отношении руководителей государственных и муниципальных учреждений. Ни субъектам Федерации, ни муниципальным образованиям не предоставлено и право устанавливать перечень подконтрольных организаций. Неясно, по каким причинам антикоррупционный механизм применяется не ко всем акционерным обществам и обществам с ограниченной ответственностью, выступающим получателями бюджетных ресурсов. Без разумного объяснения из-под действия антикоррупционного механизма выведены многие акционерные общества, в том числе и выполняющие государственно значимую задачу управления особыми экономическими зонами (исключение: АО Курорты Северного Кавказа), территориями опережающего развития, управляющая компания, обеспечивающая функционирование Инновационного центра Сколково. Наконец, из-под внимания законодателя ушли и организации с участием частных, как физических, так и юридических, лиц, принявшие на себя немалую долю забот об осуществлении отдельных государственных функций (например, экспертиза, техосмотр, сертификация, охрана труда и т.д.), каждая из которых обладает довольно высокой степенью коррупциогенности.

Таким образом, критерий профессиональной принадлежности (в связи с осуществлением государственной или муниципальной функции) позволяет сформировать достаточно широкий перечень должностных лиц, имущественное положение которых подлежит антикоррупционному контролю, начиная с тех из них, которые замещают государственные (муниципальные) должности и должности государственной (муниципальной) службы в государственных и муниципальных органах, составляющих структуру (систему) публичной власти, и завершая лицами, занимающими отдельные, руководящие, должности в организациях с государственным участием, осуществляющих отдельные государственные, в том числе социально значимые, экономические функции.

В отдельной части, касающейся должностей государственной и муниципальной службы, такой перечень представляется излишне широким. Во-первых, осуществить полноценную проверку предоставляемых почти всеми государственными и муниципальными служащими практически невозможно. А отсюда и угроза того, что борьба с коррупцией может перерасти в кампанейщину. Во-вторых, антикоррупционный контроль может использоваться в качестве дисциплинирующего инструмента, удерживающего государственных и муниципальных служащих в состоянии постоянного страха утраты рабочего места. Да и сам контроль может превратиться в репрессивный механизм «расправы» с негодными служащими. В-третьих, масштабный контроль за государственными и муниципальными служащими, без учета реальной степени коррупциогенности их полномочий, отвлекает внимание общества и силы правоохранительных органов от борьбы с коррупцией в высших эшелонах власти, среди лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, высшие должности государственной и муниципальной службы. А ведь искоренение коррупции на высшем уровне может стать одним из наиболее эффективных способов борьбы с ней в целом.

В другой части, касающейся подконтрольных организаций с участием публично-правовых образований, перечень, напротив, далек от завершения. Он требует глубокой переработки

с учетом масштабов вмешательства государства в различные сферы социально-экономической жизни посредством бюджетного финансирования, наделения правом осуществления государственных и муниципальных функций и т.д.

Не менее существенным недостатком является и отказ от контроля имущественного положения за лицами, завершившими карьеру на соответствующей должности. Распространяя контрольные меры в отношении лиц, претендующих либо замещающих подконтрольную должность, законодатель не учитывает, что полученные в период осуществления деятельности коррупционные доходы, должностное лицо может начать расходовать (более активно расходовать) после ухода со службы или увольнения (средства на «безбедную старость»). Обязанность предоставления сведений о доходах/расходах должностными лицами, ранее замещавшими высшие контролируемые должности, в течение последних трех лет после увольнения могло бы минимизировать подобные риски.

2.2. Помимо профессиональной принадлежности антикоррупционный механизм имущественного контроля опирается на критерий личного статуса контролируемого должностного лица, предотвращающий возможность использования им семейных и иных родственных связей в целях сокрытия коррупционных доходов.

Как следует из закона, должностное лицо предоставляет сведения не только о своих доходах/расходах, но и о доходах/расходах членов своей семьи — супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Воспринимаемая как нераздельное целое семья (в составе супругов и несовершеннолетних детей), с характерными для нее ведением общего хозяйства, общей «инфраструктурой» для жизни, общими интересами супругов, сводимых (не во всех, но во многих случаях) к созданию благоприятных условий жизни своих детей (дети — основной «вклад»), дает довольно весомые основания для распространения механизма контроля на указанных членов семьи. Без угрозы утраты или публичной огласки коррупционные доходы должностного лица или приобретаемые на них вещи могут передаваться и перерас-

пределяться между членами семьи (презумпция «единого кошелька»), а закрепляемый за последними титул собственника либо иного законного владельца «очищает» их от незаконного происхождения, связанного с коррупционной деятельностью должностного лица.

Безусловно, фактический состав семьи должностного лица, а значит и каналы сокрытия и легализации коррупционных доходов, могут быть гораздо шире. Сюда, конечно же, включаются совершеннолетние дети. Тем более что коррупционные доходы родителя лица либо извлекаемые из его профессионального положения (так называемых связей) неимущественные блага могут играть огромную роль в жизни детей, давно вышедших из возраста несовершеннолетия. Помимо совершеннолетних детей, в тесной личной связи, которая может быть использована должностным лицом в целях сокрытия и легализации коррупционных доходов, находятся его родители либо родители его супруги (супруга). Для этих же целей могут использоваться и связи с иными (близкими и дальними) родственниками. Чем выше должность, а вместе с нею и коррупционные возможности должностного лица, тем шире может становиться состав его семьи?...

Однако из этого не следует однозначного вывода о распространении механизма контроля имущественного положения на членов семьи в ее широком смысле. Опора на понятие семьи в ее узком понимании позволяет установить антикоррупционный контроль за таким кругом близких лиц, связь с которыми с *наиболее высокой степенью вероятности* может быть использована должностным лицом в целях сокрытия и легализации полученных им коррупционных доходов.

Сказанное вовсе не означает невозможности использования иных мер противодействия коррупции для выявления фактов использования родственных и иных личных связей должностного лица в целях сокрытия и легализации коррупционных доходов. А в ряде случаев такие связи могут выявляться и в рамках механизма контроля имущественного положения на этапе проверке сведений о доходах/расходах должностного лица, выступать основанием для применения к нему мер юри-

дической ответственности. К примеру, в 2015 г. в соответствии с распоряжением главы городского округа г. Йошкар-Ола, вынесенным на основании решения городского Собрания об увольнении истца с муниципальной службы в связи с утратой доверия, расторгнут контракт с главой администрации. Одним из оснований для увольнения стал выявленный факт недостоверности представленных за 2014 г. сведений о расходах. Как выяснилось на основании собранных при проведении прокурорской проверки сведений, в том числе материалов оперативно-розыскных мероприятий Управления Федеральной службы безопасности по Республике Марий Эл, в декабре 2014 г. в автосалоне П.П. приобрел автомобиль, оформив его на иное лицо. Из подаваемых ежегодно сведений о доходах/расходах следует, что доходы, подтверждающие возможность приобретения вышеуказанного автомобиля, отсутствовали²³⁵.

Несмотря на довольно узкий перечень круга близких лиц должностного лица (супруга (супруг), несовершеннолетние дети), охватываемых антикоррупционными требованиями, на практике приходится сталкиваться со значительными сложностями применения к ним механизма контроля имущественного положения.

Во-первых, зарегистрированный в соответствии с семейным законодательством брак (гражданский брак) не является ни единственной, ни обязательной предпосылкой возникновения семьи как социального факта. Как известно, семейный союз, основанный на институте гражданского брака, может быть заменен (а не только дополнен) семейным союзом, освященным по религиозным канонам, либо союзом, основанным на чувстве любви, отношениях доверия и взаимной ответственности, скрепляемым рождением общих детей (так называемое сожительство). В результате понятие семьи как социального факта, не требующего скрепления гражданским браком, используется в качестве канала легализации коррупционных доходов должностного лица, в рамках которого выявить незаконность происхождения дохода оказывается затруднительно.

²³⁵ Апелляционное определение Верховного суда Республики Марий Эл от 14.04.2016 по делу № 33-604/2016.

Ярким примером такого использования является прокатившаяся по стране волна многочисленных фиктивных расторжений браков депутатов, чиновников. Так, по словам В. Соловьева, заместителя председателя Комитета по конституционному законодательству Государственной Думы Российской Федерации (VI созыв) с того момента, когда депутатов обязали подавать декларацию о доходах (а впоследствии и о расходах. — Прим. наше. О.Б.), в Госдуме 102 депутата развелось со своими женами. До этого разводов практически не было (в Госдуме V созыва — 7 разводов). Тенденцию фиктивных разводов чиновников, приспособившихся тем самым к антикоррупционным требованиям, подтверждает **К. Кабанов** (председатель Национального антикоррупционного комитета)²³⁶.

Во-вторых, представление сведений о доходах/расходах — это обязанность не супругов и тем более не несовершеннолетних детей, а самого должностного лица. Соответственно, и все риски непредставления либо предоставления недостоверной информации супругой (супругом) возлагаются на должностное лицо. В то же время его супруга (супруг) могут отказаться предоставить необходимые сведения либо предоставят их в неполном объеме или недостоверными. Это вызывается различными семейными обстоятельствами: ссорой, стремлением утаить от супруга (супруги) размер своих доходов и т.д. Получение сведений о доходах несовершеннолетних детей осложняется (особенно для должностных лиц — мужчин) после расторжения брака.

При описанных обстоятельствах применение критерия личной (семейной) связи должностного лица не всегда позволяет составить безошибочное и полное представление об имущественном положении должностного лица и законности происхождения его доходов, зачастую требует выяснения большого количества дополнительных обстоятельств.

3. Не меньшее значение для установления границ применения антикоррупционного механизма контроля имуществен-

²³⁶ Бывших не бывает // Российская газета. 2016. 7 июня; За жену ответишь. Чиновникам предлагают отчитываться за бывших супругов // Аргументы и факты. 2016. 16 мая.

ного положения должностных лиц и членов их семей имеет вопрос об *объектах, подлежащих такому контролю*.

В рамках *контроля доходов* декларированию подлежат:

— все виды денежных доходов, полученные должностным лицом или лицом, претендующим на соответствующую должность, а также членами его семьи *из любых источников*, в том числе различные виды социальных выплат (пенсии, пособия, иные выплаты), доходы, полученные по прежнему месту работы или месту замещения выборной должности за календарный год, предшествующий году предоставления сведений. Указания на источник доходов не требуется.

Страна происхождения источника доходов, место открытия вклада значения не имеют. Впрочем, в отношении подконтрольных должностных лиц действует запрет открытия и наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами России, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами.

— имущество, принадлежащее должностному лицу и членам его семьи на праве собственности. Закон о противодействии коррупции не решает вопроса о видах имущества, подлежащего декларированию. В то же время утвержденная Указом Президента России форма справки о доходах требует предоставления сведений о недвижимом имуществе, транспортных средствах, ценных бумагах, долях (паях) участия в уставном (складочном) капитале коммерческих организаций. Тем самым антикоррупционный механизм ограничивается, с одной стороны, контролем имущества высокой стоимости, а с другой — имущества, субъект принадлежности которого, как правило, может быть однозначно установлен и подтвержден.

Признание отдельных видов транспортных средств объектами недвижимого имущества (воздушные, морские и речные суда), требует, на наш взгляд, применения к ним правил декларирования недвижимого имущества, поскольку это в большей степени соответствует задачам антикоррупционного контроля, позволяет выявить либо факт дорогостоящей

аренды, либо факт совершения мнимой сделки в целях сокрытия сведений о принадлежности контролируемому лицу дорогостоящего транспортного средства.

Место нахождения имущества, место регистрации организации, акции (доли участия, паи) которых принадлежат контролируемым лицам, значения не имеют.

В рамках *контроля расходов*, являющегося своеобразным «мерилом» при оценке деятельности должностного лица на предмет коррупционной составляющей, декларированию подлежат имущество, приобретенное в календарном году, предшествующем году предоставления сведений. В то же время обязанность предоставления сведений о расходах обусловлена суммой сделки: она должна превышать общий доход должностного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих отчетному периоду.

В силу прямого указания Закона о контроле расходов, декларированию подлежат исключительно следующие виды объектов: недвижимое имущество, транспортные средства, ценные бумаги, в том числе акции, а также доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций. И здесь в перечень подлежащих контролю объектов включены в основном те виды имущества, принадлежность которого конкретному субъекту может быть документально установлена и подтверждена. Для этого достаточно обращения к соответствующему публичному регистру (ЕГРП, Единый государственный реестр прав на воздушные суда, реестр судов (Государственный судовой реестр, реестр маломерных судов), регистрационный учет автотранспортных средств, реестры владельцев ценных бумаг). Как показывает практика, отсутствие подобных регистров, а значит и публично достоверной информации о владельцах долей участия (паев) в уставном (паевом) фонде коммерческих организаций приводит к попыткам должностных лиц скрыть сведения об их участии в коммерческих организациях и требует со стороны контрольных органов проведения дополнительных проверочных мероприятий, чаще всего с привлечением правоохранительных органов.

Отсюда и стремление законодателя ограничить перечень объектов контроля тем имуществом, в отношении которых может быть получена публично достоверная информация, вполне объяснимо. Становящиеся же достоянием широкой общественности сведения о затратах чиновников и их семей на оплату дорогостоящих услуг, приобретение предметов роскоши, в том числе предметов домашнего интерьера, искусства и культуры (художественные картины, скульптура и т.д.), драгоценных украшений, стоимость которых зачастую превышает размер декларируемого семейного бюджета, могут стать основанием для принятия иных антикоррупционных мер.

Таким образом, антикоррупционный механизм контроля имущественного положения должностных лиц и членов их семей является одной из важнейших мер противодействия коррупции. Это единый целостный механизм, положенный в основу действия которого критерий оценки соответствия произведенных расходов должностного лица и членов его семьи полученным ими доходам позволяет оценить поведение должностного лица с точки зрения коррупционной составляющей.

Данный механизм, предусматривающий в его нынешнем виде упрощенный — основанный на соотношении доходов и расходов — порядок выявления коррупционного поведения должностного лица, имеет довольно отчетливые и объективно обусловленные границы своего применения по кругу субъектов (должностные лица, замещающие должности с высокой степенью коррупционных рисков, супруги и несовершеннолетние дети как члены семьи должностного лица) и перечню объектов (объекты, принадлежность которых должностному лицу и членам его семьи может быть установлена публично достоверным способом). Иными словами, контроль имущественного положения не может стать панацеей от всех коррупционных бед. Противодействие коррупции возможно лишь при условии одинаково эффективного использования всей совокупности антикоррупционных мер, причем не только юридического характера.

§ 2. Порядок осуществления контроля имущественного положения должностных лиц и членов их семей

Установленный Законом о противодействии коррупции, Законом о контроле расходов и принятыми в соответствии с ним Указами Президента Российской Федерации²³⁷, а в отношении отдельных категорий должностных лиц — актами специального законодательства, порядок контроля имущественного положения должностных лиц и членов их семей включает в себя — в укрупненном виде — этап декларирования доходов/расходов должностных лиц и членов их семей и этап непосредственного контроля (проверки) достоверности представленных сведений.

Первый этап — этап декларирования, или предоставления должностным лицом сведений о доходах, имуществе и имущественных обязательствах, а также расходах в отношении себя, супруги (супруга), несовершеннолетних детей

Сведения о доходах предоставляются *ежегодно*. Сведения о расходах предоставляются при наличии — в совокупности — следующих условий:

— приобретение объекта недвижимого имущества, транспортного средства, ценных бумаг, в том числе акцией, либо долей участия или паев в уставных (складочных) капиталах организаций в течение календарного года, предшествующего году предоставления сведений;

— превышение общей суммы сделки (нескольких сделок) общего дохода должностного лица, его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих году предоставления сведений.

²³⁷ Указ Президента Российской Федерации от 02.04. 2013 № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона „О противодействии коррупции”» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1670; Указ Президента Российской Федерации от 02.04.2013 № 310 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона „О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам”» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1671.

В отличие от декларирования доходов, подача сведений о расходах предполагает одновременную *обязательную* подачу сведений *об источниках* получения средств, за счет которых приобретено имущество. В качестве таковых могут выступать доходы по основному месту работы, от иной разрешенной законом деятельности, от вкладов в банках и иных кредитных организациях, накопления за предыдущие годы, наследство, дар, заем, иные кредитные обязательства, ипотека, доход от продажи имущества и др.

Обязанность декларирования доходов/расходов распространяется на всех подконтрольных субъектов, в том числе тех из них, которые временно отстранены от исполнения должностных обязанностей, пребывают в отпуске, в том числе в отпуске по уходу за ребенком, либо в состоянии временной нетрудоспособности. Оснований для освобождения должностного лица от подачи сведений закон не устанавливает.

Вместе с тем при наличии объективных причин, по которым невозможно предоставить сведения о своих доходах/расходах либо (чаще всего) о доходах/расходах супруги (супруга), несовершеннолетних детей, должностное лицо может обратиться в контролирующее подразделение (орган) с соответствующим заявлением.

Как показывают материалы судебной практики, наличие объективных причин непредставления сведений является основанием для неприменения к должностному лицу мер ответственности за непредставление либо несвоевременное представление сведений о доходах/расходах. Так, в 2012 г. распоряжением главы г. Сургута Х. был уволен с работы за непредставление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера супруги за 2011 год. Х. обратился в суд с иском к администрации г. Сургута о восстановлении на муниципальной службе. По его мнению, увольнение является незаконным, так как у него отсутствовала возможность получения сведений о доходах и имуществе супруги: с февраля 2012 г. он находился с ней в стадии развода, проживая раздельно. В марте он подал специалисту отдела кадров заявление о невозможности предоставления сведений о доходах супруги.

Постановлением Президиума суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры истец был восстановлен на работе. По мнению суда, допущенное истцом нарушение было обусловлено *причинами, не зависящими от его воли* — бракоразводным процессом, длительным нерасмотрением представителем нанимателя заявления о невозможности представить сведения о доходах и имуществе супруги, поданным до истечения срока подачи указанных сведений²³⁸.

Вопрос *о месте подачи* сведений должностными лицами решается различно в зависимости от категории контролируемых должностных лиц.

По общему правилу, лица, замещающие государственные должности, в том числе Президент России, подают сведения в Федеральную налоговую службу²³⁹. Вместе с тем в отношении лиц, замещающих государственные должности в отдельных органах государственной власти и иных государственных органах, закон может определять иное место подачи сведений. В частности, судьи всех судов судебной системы Российской Федерации, в соответствии со ст. 8.1 Закона о статусе судей²⁴⁰, представляют сведения о доходах в суд, в котором они занимают должность судьи, за исключением мировых судей, представляющих сведения в районный (городской) суд по территории нахождения судебного участка. Несмотря на отсутствие прямого указания закона, сведения о расходах также подаются в суд по месту занятия должности судьи.

Существенными особенностями обладает порядок подачи сведений членами Совета Федерации и депутатами представительных органов власти. В указанных органах формируется специальная комиссия по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имуществен-

²³⁸ Постановление Президиума суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 31.05.2013 по делу № 44г-187/2013.

²³⁹ Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 558 «О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 21. Ст. 2543.

²⁴⁰ Закон Российской Федерации от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» // Российская газета. 1992. № 170.

ного характера, обеспечивающая, с одной стороны, независимость представительного органа от иных органов власти, а с другой, создающая условия для тщательного рассмотрения вопросов, связанных с соблюдением антикоррупционного законодательства, непосредственно депутатским корпусом, его частью, на коллегиальных началах. Таким образом, члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы представляют сведения в комиссию Совета Федерации либо комиссию Государственной Думы по контролю за достоверностью сведений соответственно; депутаты законодательных (представительных) органов субъектов Федерации — в комиссию законодательного (представительного) органа субъекта Федерации по контролю за достоверностью сведений.

В отсутствие законодательных требований об обязательном формировании в муниципальном представительном органе специальной комиссии муниципальные депутаты подают сведения либо непосредственно в представительный орган (лицу, уполномоченному по кадровым вопросам), либо — в случае создания комиссии на основании муниципального нормативного правового акта — в комиссию по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Депутаты, входящие одновременно в состав представительного органа муниципального района, сформированного на началах косвенного представительства (из глав поселений и из депутатов представительных органов поселений), должны, на наш взгляд, предоставлять сведения только в поселение, т.е. в то муниципальное образование, жители которого данного депутата избрали на муниципальных выборах. Практика одновременного предоставления депутатом сведений и в поселение, и в район, поддерживаемая Комитетом Государственной Думы Российской Федерации по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления²⁴¹, не бесспорна. Предо-

²⁴¹ Письмо Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления ГД ФС РФ от 07.04. 2016 «О порядке предоставления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лицами, замещающими муниципальные должности» // СПС «КонсультантПлюс».

ставляемые депутатами сведения о доходах/расходах размещаются в сети «Интернет», а значит становятся доступными для ознакомления и жителям всего муниципального района. Сомнения же в достоверности предоставленных депутатами сведений могут стать основанием для обращения как жителей района, так и уполномоченных лиц муниципального района в специальную комиссию поселения с целью проведения проверки соответствующих сведений.

В отношении лиц, замещающих должности государственной и муниципальной службы, действует общее правило — сведения подаются в кадровую службу соответствующего федерального государственного органа. Это правило распространяется и на лиц, замещающих отдельные должности в Банке России: они подают сведения в Департамент кадровой политики Банка России.

Различно решается вопрос о месте подачи сведений о доходах/расходах лиц, замещающих отдельные должности в организациях с государственным участием. Лица, замещающие отдельные должности в организациях, созданных на основании федерального закона (государственные корпорации, фонды, публично-правовые компании), подают сведения в кадровую службу организации²⁴², в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Правительством России, — в департамент Правительства России по решению кадровых вопросов²⁴³, в организациях, созданных для выполнения задач

²⁴² Указ Президента Российской Федерации от 18.05.2009 № 560 «О представлении гражданами, претендующими на замещение руководящих должностей в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, лицами, замещающими руководящие должности в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 2. Ст. 2545.

²⁴³ Постановление Правительства Российской Федерации от 22.07.2013 № 613 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Правительством Российской Федерации, и работниками, замещающими должности в этих организациях, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, проверке достоверности и полноты представляемых сведений и соблюдения работниками требований к служебному поведению» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 30 (ч. II). Ст. 4121.

федеральных органов исполнительной власти — в подразделение по профилактике коррупционных правонарушений соответствующего органа исполнительной власти. Тем самым первичный контроль за должностными лицами организаций, созданных по инициативе Правительства и федеральных органов исполнительной власти, осуществляют государственные органы, за организациями, созданными на основании федеральных законов, — сами организации.

Руководители государственных и, как правило, муниципальных учреждений подают сведения о доходах в подразделение органа исполнительной власти, выступающего от имени учредителя учреждения.

Сроки подачи сведений о доходах/расходах законодательством дифференцируются. В такой дифференциации достаточно отчетливо прослеживается попытка закрепить различные сроки декларирования для лиц, замещающих государственные должности, установив более ранний срок подачи ими сведений, и лиц, замещающих должности государственной и муниципальной службы, а также иные контролируемые должности. Однако провести эту идею последовательно не всегда удается.

Так, лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, в том числе члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы Российской Федерации, подают сведения о доходах/расходах не позднее 1 апреля года, следующего за отчетным. В то же время федеральные судьи подают такие сведения не позднее 30 апреля, следующего за отчетным.

Депутаты законодательных (представительных) органов власти субъектов Федерации в силу прямого указания Закона об общих принципах организации органов власти субъектов Федерации²⁴⁴ (ст. 12) подают сведения о доходах/расходах не позднее 1 апреля года, следующего за отчетным. В то же время срок подачи сведений о доходах/расходах иных лиц, замещающих государственные должности субъектов Федерации,

²⁴⁴ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

устанавливается самими субъектами Федерации: в одних — 1 апреля года, следующего за отчетным, в других — 30 апреля.

В отсутствие законодательных установлений срок подачи сведений о доходах/расходах депутатов представительных органов муниципальных образований, равно как и лиц, замещающих иные муниципальные должности, этот срок устанавливается субъектами Федерации и (или) муниципальными образованиями и может быть различным: в одних случаях — 1 апреля года, следующего за отчетным, в других — 30 апреля.

В отличие от лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, для лиц, замещающих должности государственной и муниципальной службы, установлен единый срок подачи сведений о доходах/расходах — 30 апреля года, следующего за отчетным. Исключение составляют лишь лица, замещающие должности государственной службы в Администрации Президента России, представляющие сведения в срок до 1 апреля года, следующего за отчетным. В срок до 30 апреля сведения о доходах/расходах представляют лица, замещающие отдельные должности в Банке России, во внебюджетных фондах, организациях с государственным участием.

По общему правилу, нарушение императивно установленных сроков подачи сведений влечет за собой негативные правовые последствия, вплоть до увольнения в связи с утратой доверия либо прекращения полномочий депутата. Вместе с тем, как показывает анализ судебной практики, в ряде случаев суды признают обоснованными причины пропуска сроков представления сведений²⁴⁵.

Обеспечение публичного доступа к сведениям о доходах/расходах

В целом, сведения о доходах/расходах должностных лиц и членов их семей являются сведениями конфиденциального характера, т.е. в отношении этих сведений действует режим ограниченного доступа. В то же время, в целях обеспечения

²⁴⁵ См, например, апелляционное определение Верховного суда Республики Бурятия от 03.10.2012 по делу № 33-2437.

принципа публичности и открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, законодательство о противодействии коррупции предусматривает:

— размещение отдельных предоставленных должностными лицами сведений в сети «Интернет»;

— предоставление средствам массовой информации отдельных предоставленных должностными лицами сведений.

В целях обеспечения публичного доступа раскрытию подлежат следующие сведения: а) декларированный годовой доход служащего (работника) и его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей; б) перечень объектов недвижимого имущества (на праве собственности либо в пользовании), в) перечень транспортных средств (на праве собственности); г) сведения об источниках получения средств, за счет которых совершены сделки по приобретению объектов.

Иная информация, предоставленная должностными лицами при декларировании доходов/расходов, ни размещению в сети «Интернет», ни предоставлению средствам массовой информации не подлежит.

Порядок размещения информации о доходах/расходах должностных лиц закреплен Указом Президента Российской Федерации²⁴⁶. Многочисленные нормативные правовые акты (ведомственные, региональные, муниципальные) во многом повторяют его положения²⁴⁷.

Разрешенные для публичного доступа сведения размещаются на официальных сайтах органов и организаций, в которых

²⁴⁶ Указ Президента РФ от 8.07.2013 № 613 «Вопросы противодействия коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 28. Ст. 3813.

²⁴⁷ Впрочем, порядком размещения сведений о расходах / доходах членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы до сих пор не предусмотрена обязанность опубликования сведений об источниках расходов. См.: Постановление СФ ФС РФ от 28.03.2012 № 63-СФ «О реализации отдельных положений Федерального закона „О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” и Регламента Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации”»; Постановление ГД ФС РФ от 05.07.2013 г. № 2696-6 ГД «О реализации отдельных положений статьи 10 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

должностное лицо замещает соответствующую должность, независимо от места подачи сведений о доходах/расходах. Данная информация ежегодно обновляется в течение 14 рабочих дней со дня истечения срока, установленного для их подачи.

Средствам массовой информации указанные сведения предоставляются при наличии запроса с их стороны.

Второй этап осуществления антикоррупционного контроля сводится к проверке предоставленных должностными лицами сведений о доходах/расходах на предмет их полноты и достоверности, а также на предмет соответствия расходов доходам.

Данный этап контроля является необязательным и осуществляется только при наличии достаточной информации о неполноте либо недостоверности предоставленных должностным лицом сведений о доходах/расходах, либо факте совершения сделки, превышающей доход семьи за три года, предшествовавшие совершению сделки.

Законодательство предусматривает два вида проверок:

— проверки, осуществляемые подразделениями органа, организации, в котором лицо замещает соответствующую должность (внутренние проверки);

— проверки, осуществляемые вышестоящим государственным органом (внешние проверки). Как следует из Закона о противодействии коррупции, по решению Президента Российской Федерации, Руководителя Администрации Президента Российской Федерации (уполномоченного ими должностного лица Администрации) уполномоченное подразделение Администрации может осуществлять проверки достоверности и полноты сведений о доходах/расходах лица, замещающего *любую* должность, предусматривающую антикоррупционную обязанность декларирования сведений об имущественном положении.

Порядок принятия решения о проверке

Решение о проведении проверки принимается отдельно в отношении каждого должностного лица.

В целом законодательство закрепляет единоличный порядок принятия решения о проверке. Решение о проверке лица,

замещающего государственную должность, принимается Руководителем Администрации Президента России, если иное не предусмотрено законом. Данный порядок принятия решения о проверке сведений о доходах/расходах не может использоваться в отношении Президента России, учитывая в том числе и прямую служебную подчиненность от него Руководителя Администрации Президента. Такое решение в силу особого правового статуса Президента России, выборности замещаемой им должности, может, на наш взгляд, приниматься исключительно парламентом в рамках особых парламентских процедур.

Порядок принятия решений о проверке лиц, замещающих должности государственной службы и должности в организациях с государственным участием, различается в зависимости от того, кто принимал решение о назначении лица на соответствующую должность. Так, Руководителю Администрации Президента предоставлено право принятия решения о проверке отдельных лиц, замещающих должности государственной службы, назначение на которые осуществляет Президент России, а также лиц, замещающих ряд иных должностей (первый заместитель и заместители Генерального прокурора, руководители, их заместители Аппаратов Совета Федерации, Государственной Думы, Центральной избирательной комиссии, Счетной палаты Российской Федерации), а также должности члена Совета директоров, заместителей Председателя Центрального банка, должности в организациях, созданных на основании федеральных законов, назначение на которые осуществляет Президент России. Заместитель Председателя Правительства — Руководитель Аппарата Правительства России принимает решение о проверке государственных служащих и лиц, замещающих отдельные должности во внебюджетных фондах, в организациях с государственным участием, назначение на которые осуществляет Правительство России. В отношении остальных лиц, замещающих должности государственной и муниципальной службы, отдельные должности в Банке России, внебюджетных фондах, организациях с государственным участием, решение принимается руководителем органа или организации, в котором кон-

тролируемое должностное лицо замещает соответствующую должность²⁴⁸.

Аналогичный порядок принятия решений о проверке действует в отношении лиц, замещающих государственные должности субъектов Федерации и должности государственной службы субъектов Федерации.

В отношении лиц, замещающих муниципальные должности и должности муниципальной службы, Закон о контроле расходов (ч. 3 ст. 5) закрепляет существенные особенности: решение об осуществлении *контроля расходов* перечисленных лиц принимается *высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации* (уполномоченным им лицом). Очевидно, что данное положение не только противоречит принципу организационной самостоятельности местного самоуправления (а если точнее, вносит свою «лепту» в его окончательное разрушение), но и противоречит законодательной логике, основанной на предоставлении права принятия решения о проверке руководителем того органа, в котором контролируемое должностное лицо замещает должность, либо лицом, кем оно на должность назначалось. Отдельные субъекты Федерации предоставляют (уполномочивают) право принятия решения о проверке лиц, замещающих должности муниципальной службы, руководителю соответствующего органа местного самоуправления. Однако такая практика носит единичный характер (например, Хабаровский край), не решая проблемы в целом, и, к тому же, оставляет открытым вопрос о порядке принятия решений в отношении лиц, замещающих муниципальные должности. На наш взгляд, глава субъекта Федерации может выступать субъектом внешнего контроля имущественного положения должностных лиц местного уровня, обладающим правом (по частичной аналогии с внешним контролем со стороны Президента России) принятия решения о проверке сведений о доходах/расходах любого из муниципальных должностных лиц.

²⁴⁸ Указ Президента РФ от 02.04. 2013 № 310 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона „О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам”» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1671.

Исключение из общего порядка единоличного принятия решения о проверке составляют решения о проверке сведений, представленных депутатами законодательных (представительных) органов власти. Решение о проверке депутатов Государственной Думы Российской Федерации, законодательных (представительных) органов субъектов Федерации принимается соответствующей комиссией по контролю за достоверностью сведений. Закрепление за комиссией права принятия решения о проведении проверки создает важную гарантию депутатской деятельности, обеспечивая тщательную проверку изложенных в запросе сведений, тем самым минимизируя риски политизации принимаемого решения. В то же время решение о проверке муниципального депутата принимается различно: либо комиссией по контролю за достоверностью сведений, либо временной комиссией, созываемой для решения вопросов соблюдения антикоррупционных требований, если в муниципальном образовании создана одна из этих комиссий, либо на заседании представительного органа муниципального образования.

В то же время перечень должностных лиц, решение о проверке сведений которых принимается в особом, коллегиальном порядке по специально установленной процедуре, на наш взгляд, должен быть расширен за счет включения в него лиц, замещающих государственные и муниципальные должности на выборной основе. Как отмечалось ранее, необходим особый, парламентский, порядок принятия решения о проверке сведений о доходах/расходах Президента России. Возможность в специальном порядке принятия решения о проверке доходов/расходов высшего должностного лица субъекта Федерации, главы муниципального образования должна быть предоставлена законодательному (представительному) органу субъекта Федерации, муниципального образования соответственно.

Основания для проведения проверки

Контроль за осуществлением расходов проводится при наличии достаточной информации о том, что должностным

лицом либо членом его семьи совершена сделка по приобретению объектов, подлежащих имущественному контролю, на сумму, превышающую общий доход семьи за предшествовавшие отчетному периоду три года. Данная информация может быть предоставлена правоохранительными и другими государственными органами; постоянно действующими руководящими органами политических партий и иных общероссийских общественных объединений, Общественной палатой Российской Федерации, общероссийскими средствами массовой информации.

Оснований для проведения проверки полноты и достоверности сведений о доходах должностного лица и членов его семьи Закон о противодействии коррупции не устанавливает. В отношении государственных служащих перечень таких оснований содержится в Указе Президента России²⁴⁹. Повторяя во многом перечень оснований для проверки сведений о расходах в части, закрепляющей перечень субъектов, уполномоченных требовать проведения проверки, он расширяет его за счет включения в него работников кадровых служб органов и организаций. В рамках выполнения возложенных на них функций по профилактике коррупции ими могут быть выявлены факты неполноты либо недостоверности заявленных сведений. Нормативные правовые акты, посвященные вопросам проведения проверок доходов различных категорий должностных лиц, дублируют, как правило, положения Указа Президента России.

Расширенный перечень субъектов, уполномоченных требовать проверки сведений как о доходах, так и о расходах должностного лица и членов его семьи, закреплен в отдельных специальных федеральных законах. Так, помимо общих дополнительным основанием для проверки депутатов зако-

²⁴⁹ Указ Президента РФ от 21.10.2009 № 1065 «Об утверждении Положения о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 39. Ст. 4588.

нодательных (представительных) органов субъектов Федерации может стать информация, предоставленная региональными отделениями политических партий, межрегиональных и региональных общественных объединений; общественной палатой субъекта Российской Федерации; региональными средствами массовой информации; иными органами, организациями, их должностными лицами и гражданами, если это предусмотрено законами субъекта Российской Федерации (п. 3.4 ст. 12 Закона об общих принципах организации органов власти субъектов Федерации).

Актами Банка России расширен и перечень субъектов, уполномоченных требовать проверки сведений о расходах/доходах лиц, замещающих отдельные должности в Банке России²⁵⁰.

Как видно, законодательство о противодействии коррупции бессистемно описывает основания для проведения проверки. Отсутствие законодательно установленного общего перечня оснований для проведения проверок сведений о доходах и расходах должностных лиц и членов их семей не может не сказаться на эффективности функционирования механизма контроля имущественного положения.

Обращение с требованием о проведении проверки сведений о доходах расходах конкретного должностного лица не может быть анонимным. Устанавливая данное требование, законодатель предотвращает использование рассматриваемого антикоррупционного механизма как инструмента расправы с политическими конкурентами, неугодными служащими, минимизирует количество необоснованных обращений. В то же время общество лишается возможности получения сведений о коррупционном поведении должностных лиц от тех заявителей, идентификация которых может оказаться опасной не только для их профессиональной деятельности, но и для их жизни и здоровья, а также жизни и здоровья членов их семьи.

²⁵⁰ Положение о порядке проведения проверок достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых в Банк России, соблюдения служащими Банка России требований к служебному поведению и порядке осуществления контроля за расходами (Утв. Банком России 20.08.2013 № 405-П) // Вестник Банка России. 2013. № 56.

Предоставляемая лицами, уполномоченными требовать проведения проверки, информация должна быть *достаточной*. Оценочный характер категории достаточности значительно усложняет действие антикоррупционного механизма, позволяя, по справедливому замечанию Л.К. Терещенко, А.М. Цирина, отказывать в проверке информации о нарушении требований законодательства о противодействии коррупции под надуманным предлогом²⁵¹. Это имеет особое значение для субъектов общественного контроля, поскольку достижение ими целей противодействия коррупции во многом зависит от реагирования на предоставленную ими информацию о материальном положении должностных лиц, свидетельствующую об их коррупционном поведении, со стороны уполномоченных органов, в том числе органов/комиссий по проверке сведений о доходах/расходах. Однако законодательное закрепление критериев достаточности, предлагаемое исследователями, вряд ли позволит решить проблему произвола, или широты усмотрения. Выход, скорее, следует искать в усовершенствовании процедуры принятия решения о проведении проверки (открытость заседаний комиссий, включение в состав большего количества общественных организаций), в предоставлении права судебного обжалования отказа в проведении проверки.

Проверка осуществляется уполномоченным структурным подразделением государственного либо муниципального органа, организации, руководителем (уполномоченным лицом) которого принималось решение о проведении проверки (Управление Президента России по вопросам противодействия коррупции, подразделение Аппарата Правительства России, подразделение по профилактике коррупционных правонарушений кадровой службы государственного или муниципального органа, организации с государственным участием). Проверка сведений, представленных депутатами, осуществляется соответствующей комиссией по проверке достоверности сведений.

²⁵¹ Терещенко Л.К., Цирин А.М. Достаточность информации как основание проверки соблюдения антикоррупционных требований // Журнал российского права. 2015. № 6. — С. 115 – 120.

Проверка включает в себя действия по оценке содержащихся в предоставленных должностным лицом сведениях информации на предмет ее полноты и достоверности; по истребованию от должностного лица сведений о расходах по каждой совершенной сделке и об источниках получения средств, за счет которых она совершена; определение соответствия расходов общему доходу.

Законодательство допускает использование двух способов осуществления проверки: самостоятельно либо путем направления запроса в правоохранительные органы или государственные органы, осуществляющие контрольные функции, об имеющихся у них данных о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера должностного лица и членов его семьи.

Соблюдение порядка проведения проверки является важнейшим условием применения контрольного механизма. Как показывает анализ судебной практики, несоблюдение такого порядка может стать основанием для признания ее результатов недействительными. Так, в одном случае суд признал незаконным увольнение Б.Е.В с муниципальной службы в связи с несоблюдением администрацией Поронайского городского округа требований к порядку проведения проверки. В частности, кадровой службой муниципального органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений не была проведена проверка информации о совершении муниципальным служащим коррупционного правонарушения. Суд не согласился с выводом суда нижестоящей инстанции о том, что проверка кадровой службой не требовалась, поскольку основанием для проведения заседания комиссии явилось получение материалов проверок прокуратуры и следственного комитета²⁵². В другом случае суд удовлетворил требования Ф.Е. к администрации г. Канска об отмене дисциплинарного взыскания и признании незаконными действий комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих в связи с несоблюдением кворума при

²⁵² Апелляционное определение Сахалинского областного суда от 21.07.2015 по делу № 33-1527/2015.

принятии комиссией решения: на заседании комиссии, состоящей из восьми человек, присутствовало пять человек. Кроме того, член комиссии У протокол заседания комиссии не подписывала, свое решение по повестке заседания комиссии не высказывала, о решении комиссии ее не извещали, подпись в протоколе выполнена от ее имени неизвестным лицом, что подтверждается объяснениями самой У²⁵³.

Подведение итогов проверки. В зависимости от того, кем принималось решение о проведении проверки, ее результаты рассматриваются на заседаниях президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, на заседаниях комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, создаваемых в государственных и муниципальных органах, Банке России, внебюджетных фондах, а также организациях с государственным участием, на заседании комиссии по контролю за достоверностью сведений (в отношении муниципальных депутатов — на заседании комиссии (постоянной либо временной) или на заседании представительного органа муниципального образования). Решение (рекомендации) комиссии принимаются на основании доклада о результатах проверки, представленного проверявшим подразделением.

В случае выявления факта непредставления либо неполного или недостоверного представления сведения о доходах/расходах в отношении должностного лица комиссия рекомендует, оставляя за лицом, ранее принимавшим решение о проведении проверки, право применить меры ответственности к должностному лицу.

По результатам проверки в отношении должностного лица могут быть приняты следующие решения:

— применение к нему мер дисциплинарной ответственности за факт непредставления либо заведомо неполного или недостоверного представления сведений о доходах/расходах. Решение об увольнении (освобождении от должности, прекращении полномочий) в связи с утратой доверия принима-

²⁵³ Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 24.02.2014 по делу № 33-1837/2014.

ется единолично лицом, принявшим решение о проведении проверки, т.е. во внесудебном порядке. Решение о досрочном прекращении полномочий депутатов принимается соответствующим законодательным (представительным) органом на своем заседании.

Законодатель устанавливает шестимесячный срок привлечения лица, замещающего должность государственной или муниципальной службы, к дисциплинарной ответственности, обеспечивая тем самым реализацию принципа правовой определенности. Учитывая, что вопрос о начале течения сроков, решается сегодня по-разному, определенный интерес представляет одно из дел, при рассмотрении которого суд отказался признать администрацию Абазинского муниципального района Карачаево-Черкесской Республики, нарушившей срок привлечения должностного лица к дисциплинарной ответственности в виде увольнения в связи с утратой доверия. По мнению суда, данный срок должен исчисляться не со дня представления им справки о доходах, а с момента, *когда непосредственному руководителю стало известно об обнаружении проступка*, т.е. когда были подведены итоги проведения проверки достоверности и полноты сведений о доходах²⁵⁴. Сроки принятия решения о досрочном прекращении полномочий депутата законом не установлены;

— направление материалов о выявленных фактах несоответствия расходов общему доходу в органы прокуратуры в целях последующего обращения в доход Российской Федерации объектов, в отношении которых должностным лицом не представлено сведений, подтверждающих их приобретение на законные доходы. Такие доходы презюмируются как коррупционные. Решение об изъятии принимается исключительно в судебном порядке в рамках гражданского судопроизводства на основании заявления прокурора. Материалы направляются лицом, принявшим решение об осуществлении контроля расходов;

— направление материалов о наличии признаков преступления, административного или иного правонарушения, в упол-

²⁵⁴ Апелляционное определение Верховного суда Карачаево-Черкесской Республики от 02.07.2014 по делу № 33-1230/2014.

номоченные государственные органы в целях дальнейшего решения вопроса о привлечении лица к уголовной либо административной ответственности. Материалы направляются структурным подразделением, уполномоченным на проведение проверки.

Обеспечение публичного доступа к информации о результатах проверки

Ни Закон о противодействии коррупции, ни Закон о контроле расходов не устанавливают требования о размещении информации о результатах проверки в сети «Интернет» либо ее опубликовании. В то же время указанные требования закрепляются в отдельных федеральных законах, Указе Президента России, актах Верховного Суда Российской Федерации, иных нормативных правовых актах. Как показывает анализ указанных актов, выявленная по результатам проверки информация о представлении должностным лицом заведомо недостоверных или неполных сведений о доходах/расходах подлежит размещению на официальном сайте соответствующего органа или организации. В отношении депутатов представительных органов субъектов Федерации данная информация подлежит опубликованию в официальном печатном издании этого органа.

Перечень информации, подлежащей опубликованию по результатам проверки сведений о доходах/расходах депутатов законодательных (представительных) органов власти субъектов Федерации, является неисчерпывающим, может быть расширен при условии соблюдения режима конфиденциальности информации.

Так, прокурор Приморского края обратился в суд с заявлением о признании недействующими отдельных пунктов Положения о проверке сведений о доходах/расходах депутатов Законодательного Собрания Приморского края. По его мнению, федеральным законодательством субъекту Федерации предоставлено право определять порядок размещения в СМИ сведений о доходах/расходах депутатов, а также опубликовать информацию о предоставлении депутатом заведомо недосто-

верных или неполных сведений. Полномочия же по нормативному регулированию порядка размещения в СМИ в отношении депутатов *иных сведений* в связи с противодействием коррупции, в частности о непредставлении сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, субъектам Федерации не делегированы.

Судебной коллегией по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в удовлетворении заявления прокурора отказано. Установленное Положением регулирование, требующее опубликование большего объема информации, чем это предусмотрено федеральным законом, само по себе не может служить основанием к признанию оспариваемых положений противоречащими федеральному законодательству, *поскольку характер правоотношений, сфера регулируемых оспариваемыми нормами правоотношений не предполагают ограничительного, императивного федерального регулирования, установления закрытого, исчерпывающего перечня информации* о деятельности органов государственной власти. Иное означало бы существенное ограничение принципа гласности, открытости в деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в частности, в вопросах регулирования мер антикоррупционной направленности в сфере установления статуса депутата законодательного органа субъекта Российской Федерации. Публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления предполагают возможность и необходимость обнародования *любых сведений*, касающихся вопросов организации и деятельности органов государственной власти, кроме сведений со специальными правилами распространения²⁵⁵.

Обнародование сведений о результатах проверки влечет за собой существенные публично-правовые последствия, влияет на формирование общественного мнения о должностном лице. В этой связи порядок обнародования сведений должен учитывать сроки реализации права на судебную защиту долж-

²⁵⁵ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 29.08.2012 № 56-АПГ12-11 // СПС «КонсультантПлюс».

ностного лица. И далеко не бесспорными являются принимаемые судами в отдельных случаях решения.

Так, Постановлением главы Александровского района глава администрации Г.М. был уволен в связи с утратой доверия. В газете «Александровский “Голос труда”» опубликованы пресс-релиз главы района об увольнении Г.М., на интернет-сайте Х (владелец — ООО «Уникум») размещена статья с аналогичным содержанием. Впоследствии решением Александровского городского суда постановление главы района признано незаконным, Г.М. восстановлен на работе.

Г.М. обратился в суд с иском к главе Александровского района, редакции газеты, владельцу интернет-сайта о защите чести и достоинства в связи с публикацией сведений, не соответствующих действительности. Суд в удовлетворении иска отказал. Информация на момент ее распространения соответствовала действительности. Положение главы района обязывает Г.М. быть готовым к пристальному вниманию со стороны граждан, к негативной оценке его деятельности, предполагает терпимость к критике, свободомыслию и плюрализму. Стремясь заручиться общественным мнением, он должен быть готовым к общественной дискуссии, обсуждению и критике в средствах массовой информации²⁵⁶.

Подведем итоги проведенному анализу порядка осуществления контроля имущественного положения должностных лиц и членов их семей.

Утверждать о наличии эффективно действующей процедуры контроля имущественного положения должностных лиц и членов их семей пока еще рано. И одна из основных тому причин — состояние законодательства по данному вопросу.

Одновременная регламентация процедуры контроля в двух законах — Законе о противодействии коррупции и Законе о контроле расходов — не позволяет составить целостного представления о единой по своим целям процедуре контроля, разрушая тем самым целостность рассматриваемого антикоррупционного механизма.

²⁵⁶ Апелляционное определение Владимирского областного суда от 30.05.2013 по делу № 33-1709/2013.

Законодательство, регламентирующее порядок осуществления имущественного контроля, представляет собой совокупность несистематизированных, во многом дублирующих друг друга, содержащих зачастую фрагментарные положения нормативных правовых актов. Включаемые в такие акты «особенности» не всегда обусловлены особенностями правового статуса контролируемого должностного лица. В то же время особенности правового статуса отдельных категорий должностных лиц (прежде всего лиц, замещающих государственные и муниципальные должности) не нашли полного и единообразного отражения в процедуре контроля.

Существенной проблемой оказывается различие в правовом регулировании порядка осуществления контроля за должностными лицами муниципального уровня. Возможно, это объясняется стремлением — очевидно необоснованным в данном случае — подчеркнуть особое конституционно-правовое положение местного самоуправления, а возможно, недостаточным вниманием (попросту игнорированием) — очевидно опасным для всей системы публичной власти — к местному самоуправлению, принятию соответствующих законодательных решений «по случаю».

Вместе с тем очевидно, процедура контроля имущественного положения должностных лиц и членов их семей должна носить единый, универсальный, характер, учитывающий в то же время особенности правового статуса должностных лиц. Общий порядок контроля имущественного положения должностных лиц должен найти отражение в едином законодательном акте.

§ 3. Специальные меры юридической ответственности за нарушение требований о декларировании расходов и доходов должностных лиц и членов их семей

Ключевым для эффективного действия антикоррупционного механизма контроля имущественного положения должностных лиц и членов их семей является вопрос об эффек-

тивности предложенных законодательством мер юридической ответственности должностных лиц за выявленные в результате контроля коррупционные правонарушения. Учитывая же связанные с рассматриваемым механизмом надежды на искоренение коррупции, можно уверенно говорить о том, что от решения вопроса об ответственности во многом зависит и эффективность проводимой государством антикоррупционной политики в целом.

Современное законодательство о противодействии коррупции идет по пути специализации мер юридической ответственности за коррупционные правонарушения, выявленные в результате осуществления контроля имущественного положения должностного лица и членов его семьи. Как отмечалось ранее, выявление фактов непредставления либо представления неполной или недостоверной информации влечет за собой применение к должностным лицам специальной меры дисциплинарной ответственности в виде увольнения (освобождения от должности, прекращения полномочий) в связи с утратой доверия, а также негативные гражданско-правовые последствия обращения (презюмируемо) незаконных доходов в собственность государства.

3.1. Закон о противодействии коррупции (ст. 13.1, 13.2) закрепляет специальную меру дисциплинарной ответственности должностного лица за коррупционные правонарушения — увольнение (освобождение от должности) лица в связи с утратой доверия.

Коррупционное нарушение, кем бы и в каком объеме оно ни совершалось, неизбежно влечет утрату доверия общества к функционирующей системе публичной власти, подрывает ее легитимность. В условиях процветающей коррупции неизбежна утрата доверия общества к закону, возникновение сомнений в способности закона обеспечить правопорядок в обществе. Подрыв доверия к самой возможности реализации принципа равенства правовых возможностей влечет для одной — меньшей — части общества, не готовой жить «по коррупционным правилам», апатию и отстранение от участия в общественной жизни (в надежде «на лучшие времена»), для другой его

— большей — части это ведет к «признанию» («принятию»), сначала, возможно, и вынужденному жизненными обстоятельствами, этих «правил». Общество постепенно погружается в состояние «круговой поруки», не допускающей даже мысли о «лучших временах». Одним из важнейших способов противодействия описанным негативным явлениям — безоговорочное, или безусловное, отстранение должностного лица, дискредитировавшего публичную власть совершением коррупционного деяния, от замещаемой им должности.

Вытекающая из ст. 13.1–13.2 Закона о противодействии коррупции *обязательность* привлечения должностного лица к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения, в том числе нарушения требований декларирования доходов/расходов, в виде отстранения от должности (увольнения, освобождения от должности) — основное условие эффективного противодействия коррупции. Коррупция — исключительно негативное явление, ответственность за которое не подлежит обсуждению. Отсюда и привлечению к ответственности подлежит любое лицо, вне зависимости от способа замещения им должности (по избранию либо назначению).

Различное обозначение меры по отстранению должностного лица от замещаемой должности в связи с утратой доверия обусловлено категорией контролируемых должностных лиц: для лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, за исключением депутатов, — освобождение от должности, для депутатов законодательных (представительных) органов — прекращение полномочий депутата, для государственных (муниципальных) служащих — увольнение со службы, для лиц, замещающих отдельные должности в Банке России, внебюджетных фондах, организациях с публично-правовым участием, — увольнение с работы.

Вместе с тем дисциплинарный характер правовой природы предложенной законодателем меры ответственности не столь очевиден применительно к отдельным должностным лицам прежде всего к лицам, замещающим государственные и муниципальные должности. В зависимости от взгляда на вопрос о соотношении конституционно-правовой и муниципально-

правовой ответственности, перечне субъектов ответственности, а также перечне оснований ее применения, вполне допустимо утверждать, что в отношении лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, данная мера ответственности носит конституционно-правовой (муниципально-правовой) характер. Хотя вопрос о том, является ли несоблюдение порядка декларирования указанными лицами дисциплинарным проступком, и если является, то каким образом совершение дисциплинарного проступка влечет меры конституционно-правовой (муниципально-правовой) ответственности либо ответственности смешанного характера, заслуживает отдельного обсуждения.

Особое значение этот вопрос приобретает в отношении Президента Российской Федерации, конституционно-правовой статус которого не предполагает применения к нему мер конституционно-правовой ответственности на основании совершения дисциплинарного проступка, равно как и применения каких-либо мер дисциплинарной ответственности. В конечном счете привлечение Президента России за непредставление либо заведомо неполное или недостоверное представление сведений о доходах/расходах оказывается невозможным.

Несмотря на декларируемую Законом о противодействии коррупции неотвратимость наказания за коррупционные правонарушения, законодательство не дает прямого и однозначного ответа о возможности применения рассматриваемой меры ответственности не только к Президенту Российской Федерации, но и к иным категориям высших должностных лиц.

В частности, остается неясным, применима ли данная мера к высшему должностному лицу субъекта Федерации. Закон об общих принципах организации органов власти субъектов Федерации (п. «г» ч. 1 ст. 19) закрепляет институт отрешения главы субъекта Федерации от должности Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации. Основанием для утраты доверия является выявление в отношении главы фактов коррупции. Ка-

ковы правовые последствия непредставления либо предоставления заведомо неполной или недостоверной информации о доходах/расходах? Является ли выявление несоответствия расходов доходам достаточным доказательством факта коррупции для принятия решения об отрешении от должности?

Недоумение вызывает и предусмотренный Законом об общих принципах организации местного самоуправления порядок удаления главы муниципального образования в отставку в случае неисполнения им обязанностей, установленных законодательством о противодействии коррупции, к которым относится и обязанность декларирования доходов/расходов. По смыслу положений ст. 74.1 Закона, представительный орган, которому стали известны факты неисполнения (ненадлежащего исполнения) указанных обязанностей, *вправе* удалить главу муниципального образования в отставку. На наш взгляд, применение общей процедуры удаления главы муниципального образования в отставку, ограниченную субъектами инициативы (депутаты представительного органа или высшее должностное лицо субъекта Федерации), закрепляющую за депутатами право, а не обязанность удаления главы в отставку при наличии сведений о коррупционных правонарушениях, неверно.

Достаточно сложно вопрос о привлечении к ответственности решается в отношении депутатов законодательных (представительных) органов власти. На протяжении длительного времени, вплоть до 2015 г., мера по досрочному прекращению полномочий за коррупционные правонарушения применялась к депутатам представительных органов муниципальных образований, причем осуществляющих свою деятельность на постоянной основе. Лишь в 2015 г.²⁵⁷ она распространилась на муниципальных депутатов, работающих на непостоянной основе. Более того, законодательство признало возможность привлечения к ответственности за нарушение требований декларирования доходов/расходов членов Совета Федерации,

²⁵⁷ Федеральный закон от 03.11.2015 № 303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 45. Ст. 6204.

депутатов Государственной Думы Российской Федерации, депутатов законодательных (представительных органов) субъектов Федерации²⁵⁸. Однако основание применения к ним мер ответственности оказалось существенно ограниченным: таковым выступает исключительно непредставление либо несвоевременное представление сведений о доходах/расходах. Правовые последствия предоставления *заведомо недостоверных сведений* о доходах/расходах закон не устанавливает.

На практике приходится сталкиваться с использованием депутатами различных способов, направленных на избежание ими ответственности в виде прекращения полномочий.

Так, Кстовской городской прокуратурой в отношении Х., заместителя председателя городской Думы г. Кстово, вынесено представление об устранении нарушения законодательства о противодействии коррупции. Несмотря на запрет, Х. занимался предпринимательской деятельностью и являлся одним из членов управления ООО; в представляемых ежегодно справках о доходах не указал информацию о соучредительстве в ООО. После рассмотрения представления комиссией по соблюдению требований к служебному поведению решением городской Думы полномочия Х. как депутата городской Думы досрочно прекращены. На этом основании распоряжением главы г. Кстово прекращены его полномочия как заместителя председателя городской Думы.

Х., не согласившись с решением городской Думы, обратился в суд с требованием о восстановлении в качестве депутата. По его мнению, проверка проводилась только в отношении

²⁵⁸ Закон об общих принципах организации органов власти субъектов Федерации закреплял обязанность предоставления сведений о доходах/расходах региональных депутатов, не устанавливая мер ответственности за неисполнение обязанности. Несмотря на закрепление в законах отдельных субъектов Федерации мер ответственности депутатов, многие из них антикоррупционную обязанность раскрытия сведений об имущественном положении не выполняли. Попытки в судебном порядке понудить их к ее исполнению оказывались неудачными. К примеру, Костромской областной суд отказался рассматривать одно из таких дел, заявив о невозможности обращения в суд с заявлением об обязанности депутата представить сведения о доходах. См. Определение Костромского областного суда от 24.12.2014 по делу № 33-2236/2014.

него как заместителя председателя городской Думы и не касалась его статуса депутата. В удовлетворении требований Х. отказано. В представлении ставится вопрос о привлечении к ответственности лиц, виновных в нарушениях закона, по факту нарушения Т.А.В. как депутатом, осуществляющим свои полномочия на постоянной основе, и лицом, замещающим должность заместителя председателя городской Думы г. Кстово²⁵⁹.

Иначе говоря, выявление факта совершения коррупционного правонарушения депутатом, осуществляющим свою деятельность на постоянной основе, влечет за собой лишение статуса депутата и лишь как последствие — освобождение от замещаемой им должности в представительном органе. Освобождение депутата, работающего на постоянной основе, от замещаемой им должности в представительном органе при сохранении депутатского статуса недопустимо. Об этом свидетельствуют и материалы судебной практики.

В другом случае, в отношении депутата Х. Государственного Совета Республики Коми, осуществляющего деятельность на непостоянной основе, были применены меры ответственности как к лицу, замещаемому должность по основному месту работы. Данная попытка была поддержана весьма сомнительным решением суда. Так, К.С. обратилась в суд с заявлением к Государственному Совету Республики Коми, Прокуратуре Республики Коми с одним из требований о вынесении частного определения в адрес прокуратуры в части ненадлежащего исполнения функций по контролю за соблюдением российского законодательства. Решением суда в удовлетворении требований отказано. По мнению суда, прокуратурой были предприняты все необходимые меры прокурорского реагирования по выявленному факту представления депутатом Х. Государственного Совета Республики Коми недостоверных сведений о доходах. Депутат Х. привлечена к дисциплинарной ответственности Министер-

²⁵⁹ Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 30.10.2014 по делу № 33-8571/2014.

ством образования и науки России, являющимся работодателем депутата²⁶⁰.

На наш взгляд, нарушение депутатом, осуществляющим деятельность на непостоянной основе, порядка декларирования доходов/расходов требует применения к нему мер ответственности как к депутату. Сказанное, на наш взгляд, распространяется и на случаи замещения (по основному месту работы) таким депутатом должности, также охватываемой механизмом контроля имущественного положения (например, руководитель государственного или муниципального учреждения, организации с публичным участием). В такой ситуации должны быть досрочно прекращены полномочия лица как депутата, а также решен вопрос об освобождении его от замещаемой должности по основному месту работы.

Отстранение от должности в связи с утратой доверия — *безальтернативная* мера дисциплинарной ответственности должностного лица за нарушение требований декларирования доходов/расходов (непредставление, представление заведомо неполных либо недостоверных сведений). Установление безальтернативной меры ответственности призвано *исключить усмотрение* органа/организации (их представителей) при решении вопроса о правовых последствиях несоблюдения должностным лицом требований к декларированию доходов/расходов.

Исключение составляют судьи. Закон о статусе судей не требует в обязательном порядке применения к судье, нарушившему порядок предоставления сведений о доходах/расходах, меры дисциплинарной ответственности в виде увольнения. Решение вопроса о конкретной мере дисциплинарной ответственности судьи передается на усмотрение квалификационной коллегии, а в отношении судей Конституционного Суда Российской Федерации — на усмотрение самого Суда.

Вместе с тем преимущественное закрепление безальтернативной жесткой санкции за нарушение требований декларирования доходов/расходов оказывается не всегда оправданным.

²⁶⁰ Апелляционное определение Верховного Суда Республики Коми от 25.01.2016 № 33а-491/2016.

Оно не позволяет учесть весьма разнообразные обстоятельства совершения нарушений при декларировании должностным лицом доходов/расходов. Причем необходимость учета этих обстоятельств (характер коррупционного правонарушения, его тяжесть, обстоятельства, при которых оно совершено, предшествующие результаты исполнения своих должностных обязанностей) закреплена самим законодательством (например, Закон о государственной службе, Закон о муниципальной службе). Каким образом учитывать эти обстоятельства без права выбора меры ответственности?

Как показывает анализ складывающейся правоприменительной практики, сами органы публичной власти и контролируемые организации применяют — в нарушение закона — к лицам, нарушившим порядок декларирования доходов/расходов, более мягкие меры ответственности: замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии. В то же время не исключено, что органы публичной власти и контролируемые организации могут вести себя иначе: неукоснительно следовать «букве закона», используя безальтернативность санкции за указанный дисциплинарный проступок, независимо от его характера и тяжести, в целях «избавления» от неугодного должностного лица.

Все чаще с необходимостью отхода от жесткой и безальтернативной меры ответственности за нарушение порядка декларирования доходов/расходов сталкивается и судебная практика в процессе судебного обжалования должностными лицами примененных к ним санкций.

К примеру, распоряжением Администрации городского поселения «Северомуйск» К. уволена с замещаемой ею должности в администрации в связи с утратой доверия. Сведения о доходах она представила за истечением установленного срока: 2 мая 2012 г. Ранее истицей декларация была оформлена на бланке неустановленного образца. В представленной декларации отсутствовали сведения о квартире, принадлежащей ей на праве собственности. Верховный Суд Республики Бурятия признал вывод суда первой инстанции, отказавший истице в восстановлении на работе, ошибочным, основанным

на формальном подходе к рассматриваемому делу. Для применения такого взыскания, как увольнение муниципального служащего необходимо тщательное исследование всех обстоятельств, при которых служащим были допущены нарушения требования антикоррупционного законодательства. Выявлению подлежал факт *наличия умысла* в действиях К. на сокрытие сведений о принадлежащем ей имуществе, поскольку само определение «сокрытие» предполагает их заведомое утаивание с какой-либо определенной целью. Квартира же, по данным регистрационного учета органов миграционной службы, является постоянным местом жительства истицы²⁶¹.

Как справедливо полагает С.Е. Чаннов, ограничивая свой анализ правовым положением государственных и муниципальных служащих, дисциплинарные проступки коррупционной направленности, или коррупционные правонарушения, различаются между собой. Часть таких правонарушений, в том числе связанная с нарушением порядка декларирования доходов/расходов, является коррупциогенной, т.е. такими, которая лишь *может* способствовать проявлению коррупции и сокрытию фактов коррупции. Непредставление, несвоевременное, неполное, недостоверное представление сведений о доходах и расходах может быть вызвано как причинами, не имеющими коррупционных предпосылок, так и желанием скрыть коррупционные доходы.

Все эти правонарушения являются по своему составу формальными, ответственность за них наступает независимо от того, чем руководствовалось при их совершении должностное лицо, и наступивших последствий. Вместе с тем в некоторых случаях эти проступки, не связанные реально с совершением коррупционных действий, могут при наличии смягчающих обстоятельств рассматриваться как малозначительные. В таких случаях должностное лицо может быть, вместо увольнения, привлечено к ответственности путем наложения иных дисциплинарных взысканий²⁶².

²⁶¹ Апелляционное определение Верховного суда Республики Бурятия от 03.10.2012 по делу № 33-2437.

²⁶² См.: Чаннов С.Е. Может ли коррупционный проступок быть малозначительным? // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 10.

Законодательство о противодействии коррупции предусматривает общий — *внесудебный* — порядок отстранения от должности в связи с утратой доверия. Данное положение, не вызывающее, на первый взгляд, никаких сомнений, коль скоро речь идет о дисциплинарной ответственности, требует дополнительного обсуждения в отношении отдельных категорий должностных лиц. Речь идет о главах местных администраций, замещающих должность по контракту (сити-менеджерах).

Несмотря на особое правовое положение сити-менеджера, закрепленный Законом об общих принципах организации местного самоуправления специальный, судебный, порядок досрочного прекращения его полномочий, при несоблюдении порядка декларирования доходов/расходов к нему применяются общие принципы привлечения к ответственности муниципального служащего. Он подлежит увольнению с занимаемой должности в связи с утратой доверия. Встречающиеся в судебной практике случаи признания незаконными решений представительного органа и главы муниципального образования об увольнении сити-менеджеров в связи с утратой доверия являются ошибочными²⁶³, нарушающими единые принципы привлечения ответственности лиц за коррупционные правонарушения, независимо от занимаемой должности.

Таким образом, в законодательстве о противодействии коррупции довольно отчетливо прослеживается тенденция закрепления общего порядка привлечения должностных лиц к ответственности за коррупционные нарушения, в том числе непредставление либо представление заведомо неполных или недостоверных сведений о доходах/расходах должностного лица и членов его семьи.

Данная тенденция заслуживает безусловной поддержки и требует устранения сохраняющейся фрагментарности законодательных положений, противоречий между положениями Закона о противодействии коррупции и специальными федеральными законами в отношении отдельных категорий должностных лиц, закрепляющими ничем не обоснованные исклю-

²⁶³ См., например, апелляционное определение Владимирского областного суда от 22.10.2013 по делу № 33-3440/2013.

чения из общего порядка. В этой связи заслуживает поддержки подготовленный Министерством юстиции Российской Федерации проект закона, с одной стороны, универсализующий меры дисциплинарной ответственности вне зависимости от категории должностного лица, а с другой, дифференцирующий меры применяемой к ним ответственности (предупреждение и увольнение (освобождение от должности, досрочное прекращение полномочий)) в связи с утратой доверия в зависимости от характера и тяжести коррупционного правонарушения²⁶⁴.

3.2. Помимо дисциплинарной ответственности за коррупционные нарушения, связанные с несоблюдением требований о декларировании доходов/расходов (непредставление, представление заведомо неполных либо недостоверных сведений), законодательство закрепляет негативные для должностного лица правовые последствия выявления факта превышения его доходов и доходов членов его семьи над расходами.

Имущество, приобретенное на доходы, законность происхождения которых должностное лицо не смогло разумно обосновать, подлежит обращению — в порядке гражданско-процессуального законодательства — в доход государства как неосновательное обогащение. При обращении имущества в доход государства не требуется доказывать вину должностного лица. Достаточно лишь доказать сам факт непредставления или представления сомнительных, по мнению суда, сведений об источниках приобретения объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций.

Эта мера, введенная одновременно с контролем расходов должностных лиц и членов их семей, стала альтернативной предложенной ст. 20 Конвенции ООН против коррупции 2003 г. мере уголовно-правовой ответственности за незаконное обогащение. Напомним, согласно ст. 20 Конвенции, при условии соблюдения своей конституции и основополагающих прин-

²⁶⁴ Проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования вопросов противодействия коррупции» // СПС «КонсультантПлюс».

ципов своей правовой системы каждое государство-участник рассматривает возможность принятия таких законодательных и других мер, какие могут потребоваться, с тем чтобы признать в качестве *уголовно наказуемого* деяния, когда оно совершается умышленно, незаконное обогащение, т.е. значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно *не может разумным образом обосновать*.

Признание незаконного обогащения уголовно наказуемым деянием оказалось для Российской Федерации проблематичным. Основанное на презумпции виновности должностного лица, оно, по широко распространенному убеждению, противоречит закрепленной в Конституции России презумпции невиновности (ст. 49).

Вместе с тем подобная аргументация носит во многом формально-юридический характер и, опираясь на узкое толкование конституционных положений, не учитывает как минимум особенностей правового статуса должностных лиц.

Как неоднократно отмечалось в литературе со ссылкой на позицию Конституционного Суда Российской Федерации²⁶⁵, презумпция невиновности не является преградой для введения уголовно-правового института незаконного обогащения²⁶⁶. Гражданин Российской Федерации, пожелавший

²⁶⁵ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 30.09.2004 № 299-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Жириновского Владимира Вольфовича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 2 статьи 43 и пункта 8 статьи 52 Федерального закона „О выборах Президента Российской Федерации”» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 1; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 20.03.2007 № 169-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Нечаева Владимира Михайловича на нарушение его конституционных прав положениями статей 3 и 13 Закона Российской Федерации „О статусе судей в Российской Федерации”, статей 19 и 21 Федерального закона „Об органах судейского сообщества в Российской Федерации”» // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

²⁶⁶ Дамаскин О.В., Волков А.Н. Актуальные вопросы законодательного обеспечения ответственности государственных служащих за незаконное обогащение // Современное право. 2012. № 4. — С. 37 – 38; Синельщиков Ю.П. Пути реализации ст. 20 Конвенции ООН против коррупции в российском законодательстве и прокурорской практике // Законность. 2014. № 2.

реализовать конституционное право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, добровольно принимает условия, ограничения и преимущества, с которыми связан приобретаемый им публично-правовой статус. Отсюда запреты и ограничения, обусловленные специфическим статусом, который приобретает лицо, не могут рассматриваться как неправомерное ограничение его конституционных прав.

Кроме того, отдельные специалисты в области уголовного права предлагают различные варианты имплементации положений Конвенции в российское уголовное законодательство без нарушения презумпции невиновности. В.Н. Борков, например, предлагает снять с проверяемого должностного лица бремя обоснования легитимности его значительно возросших имущественных активов и передать обязанность доказывания незаконности доходов правоохранительным органам. При исследовании же факта обогащения, вероятно являющегося противоправным, следует исходить из негативного характера признака «незаконность» и доказывать не факт совершения тех или иных правонарушений, повлекших обогащение, а отсутствие законных оснований для значительного увеличения активов должностного лица над официальными доходами²⁶⁷.

Гораздо более весомой, на наш взгляд, причиной, препятствующей закреплению мер уголовной ответственности должностных лиц за незаконное обогащение, являются причины общественно-политического характера. Коррупция в России ужасает сегодня не только и даже не столько размерами коррупционных доходов, сколько количеством вовлеченных в нее лиц. Криминализация незаконного обогащения в России при условии ее эффективного применения, т.е. дошедшего до каждого коррупционера, ставит огромную часть общества перед реальной угрозой уголовной ответственности. Причем коррупционное поведение большинства из них объясняется не горячей поддержкой социальной системы, основанной на коррупции, а отсутствием реальной альтернативы достойной

²⁶⁷ Борков В. Проблемы криминализации коррупционного обогащения в России // Уголовное право. 2007. № 2.

жизни (не только в материальном смысле) и условий реализации своих способностей вне социальной системы. Еще более безрадостным, чрезвычайно опасным, но наиболее вероятным для России является иной вариант — криминализация незаконного обогащения в России с ее последующим избирательным применением. Правоохранительным органам, уровень доверия общества к которым является катастрофически низким, вручаются широчайшие полномочия, способные погрузить в состояние постоянного страха и угрозы уголовного наказания всю систему публичной службы (в широком смысле этого слова, охватывающем всех лиц, осуществляющих государственные и муниципальные функции).

Однако может ли мера по обращению в собственность государства незаконных доходов, основанная на правилах гражданско-процессуального законодательства и рассматриваемая в этой связи в составе гражданско-правового института неосновательного обогащения, стать действительной альтернативой криминализации незаконного обогащения?

Вне всяких сомнений, гражданско-правовой порядок в определенной степени способствует повышению эффективности борьбы с коррупцией, подрывает ее экономическую привлекательность посредством угрозы изъятия коррупционных доходов либо их части. Тем более что этот — упрощенный — порядок позволяет изымать имущество вне зависимости от того, кто из членов семьи является его титульным собственником, иным законным владельцем. В этом он существенно отличается от порядка конфискации имущества, полученного в результате совершения коррупционного преступления: имущество, переданное осужденным другому лицу, в том числе членам его семьи, подлежит конфискации только в том случае, если лицо, принявшее это имущество, знало или должно было знать о том, что имущество получено в результате преступных действий (ч. 3 ст. 104.1 УК РФ). Доказать данное обстоятельство чаще всего оказывается практически невозможно.

Тем не менее, несмотря на возможный положительный эффект, применение гражданско-правового института неос-

новательного обогащения в целях борьбы с коррупционными правонарушениями оказывается не бесспорным с различных точек зрения.

Во-первых, институт обращения в доход государства предположительно незаконных доходов не соответствует целям гражданско-правового института неосновательного обогащения.

Как известно, функциональное назначение обязательств, возникающих из неосновательного обогащения, состоит в обеспечении *восстановления* имущественных потерь потерпевшего приобретателем, обогатившимся в результате необоснованного приобретения имущества потерпевшего или сбережения своего имущества за счет потерпевшего. Основная же цель изъятия в собственность государства коррупционных доходов заключается не в восстановлении справедливого перераспределения имущества, а в пресечении коррупционного поведения, действий по «торговле государственным авторитетом» и недопущении дальнейшего распространения в обществе коррупционной модели поведения. Компенсационная цель имеет здесь дополнительное значение.

Изъятие предположительно (презюмируемо) незаконных доходов в пользу государства *в принципе не способно* обеспечить достижения компенсационной цели как основной, в ее полном объеме. Хотя именно на это и рассчитан гражданско-правовой институт неосновательного обогащения. В рамках борьбы с коррупцией в доход государства изымается имущество в размере превышения расходов над доходами должностного лица и его семьи, полученными за три предыдущих года. Все остальное имущество, в том числе и то, которое может быть также приобретено на коррупционные доходы, сохраняется в собственности семьи должностного лица.

Во-вторых, гражданско-правовой институт неосновательного обогащения *не предназначен* для «вывода» лиц, предположительно виновных в совершении правонарушения, от привлечения их к ответственности. «Безразличие» к виновности лица, как одна из ключевых характеристик института, позволяет обеспечить большую справедливость в гражданско-правовых отношениях посредством увеличения возможностей

для действия принципа полного возмещения имущественного урона потерпевшего. Это приобретает особое значение в тех случаях, когда меры гражданско-правовой ответственности не обеспечивают восстановления имущественной сферы потерпевшего. Применяемый в субсидиарном порядке к деликтным обязательствам институт неосновательного обогащения оставляет вопрос о применении мер гражданско-правовой ответственности для отдельного решения.

Изъятие же предположительно коррупционных доходов в собственность государства оказывается единственной мерой, применяемой к должностному лицу, который не может разумным образом обосновать законность происхождения этих доходов. При наличии иных вариантов возмещения ущерба, государство избирает тот из них, который позволяет не использовать меры уголовной ответственности, ограничившись изъятием незаконного обогащения (и то, лишь в определенной части).

Наконец, в-третьих, положение государства в качестве потерпевшего требует выяснения характера отношений между государством и должностным лицом, позволяющим государству требовать неосновательно приобретенного²⁶⁸. Такие отношения изначально — и очевидно (!) — не являются гражданско-правовыми по природе. Каким образом нарушение, возникшее из не-гражданско-правовых отношений, влечет гражданско-правовые последствия (возникновение кондиционного обязательства), не являющиеся к тому же мерой гражданско-правовой ответственности?

²⁶⁸ Данное обстоятельство становится очевидным в сравнении с действовавшими в советском законодательстве нормами. В частности, ст. 147 ГК РСФСР 1922 г. допускала изъятие в доход государства полученного сторонами по незаконной сделке на основании норм о неосновательном обогащении; ст. 473 ГК РСФСР 1964 г. допускала изъятие государством имущества, приобретенного за счет действий, заведомо противных интересам социалистического государств и общества, если оно не подлежит конфискации. Как видим, государство выступало здесь не потерпевшим, т.е. лицом, из чьего обладания имущество незаконно выбыло, а лицом, призванным защитить основы социалистического правопорядка и социалистическую собственность. Речь здесь шла не о кондиционных обязательствах, а об отказе в кондиции имущества, приобретенного в результате антисоциальных действий.

Использование гражданско-правового института неосновательного обогащения если и возможно, то в качестве субсидиарной меры, используемой в случае невозможности (а не принципиального отсутствия в законодательстве) применения основных мер уголовной (как минимум административной) ответственности либо недостижения с их использованием цели — дополнительной — восстановления имущественного положения государства.

Другими словами, введенная в антикоррупционное законодательство альтернативная уголовно-правовой ответственности мера по изъятию в доход государства (предположительно) коррупционных доходов должностных лиц не соответствует ни целям и условиям применения гражданско-правового института неосновательного обогащения, ни целям противодействия коррупции.

Ее применение в совокупности с дисциплинарной ответственностью (увольнение (освобождение от должности, прекращение полномочий) за предоставление недостоверных сведений о доходах и расходах) не влечет для чиновника тех неблагоприятных последствий, претерпевая которые он осознает степень своей вины перед обществом. Потеряв часть — не всегда существенную — дохода, нажитого противоправным путем, бывший чиновник сохраняет за собой возможность дальнейшей материально обеспеченной, не исключено и более беззаботной, жизни. Не создает она и столь необходимых для современного российского общества стимулов для некоррупционного поведения.

На наш взгляд, российскому обществу и государству придется — рано или поздно, но неизбежно — решать вопрос о криминализации незаконного обогащения. Однако делать это необходимо с большой осторожностью и при условии повышения доверия общества к правоохранительным органам, что потребует их существенного реформирования, а также предоставления широких и реальных возможностей для активного функционирования институтов гражданского общества в антикоррупционной сфере.

Заключение

Итак, одной из важнейших антикоррупционных мер, предлагаемых современным антикоррупционным законодательством, является механизм контроля имущественного положения лиц, замещающих государственные (муниципальные) должности и должности государственной (муниципальной) службы, лиц, замещающих отдельные должности в отдельных организациях с участием публично-правовых образований, их супругов и несовершеннолетних детей. С использованием этого механизма связаны огромные общественные ожидания по искоренению коррупции в России.

Для того чтобы контроль имущественного положения должностных лиц стал действенным инструментом противодействия коррупции, требуется проведение огромной работы.

Во-первых, необходимо очертить реальные границы применения механизма, поскольку упрощенный порядок доказывания коррупционности происхождения доходов не допускает его использования как панацеи от всех коррупционных бед. Действие механизма ограничивается по кругу охватываемых субъектов, по критериям профессиональной принадлежности (должностные лица органов и организаций, осуществляющих государственные и муниципальные функции, если замещаемая ими должность связана с высокими коррупционными рисками) и личной связи (члены семьи (в узком понимании) должностного лица, формально (легко) подтверждаемая родственная связь с которыми с высокой степенью вероятности может быть использована в целях сокрытия или легализации коррупционных доходов). Действие механизма ограничивается и по кругу объектов, охватывая те виды имущества, принадлежность которых может быть документально установлена и подтверждена.

Во-вторых, процедура осуществления контроля имущественного положения должностных лиц должна приобрести четкий и универсальный характер, не допускающий необоснованных изъятий и преференций, при одновременном учете особенностей правового статуса отдельных должностных лиц (выборные должности, судьи). Создание эффективной процедуры невоз-

можно без систематизации законодательства, в том числе устранения многочисленных ведомственных нормативных правовых актов, дублирующих положения актов вышестоящего уровня, отказа от необоснованного регионального и муниципального право(нормо)творчества в данной сфере, унификации — в части процедуры контроля — законодательства в отношении должностных лиц государственного и муниципального уровня.

В-третьих, дальнейшего совершенствования требует механизм ответственности должностных лиц за коррупционные нарушения, выявленные в процессе осуществления имущественного контроля. Прежде всего, это касается такой меры ответственности, как увольнение (освобождение от должности, прекращение полномочий) должностного лица в связи с утратой доверия. Расширение взгляда на правовую природу данной меры ответственности и признание ее конституционно-правового характера в отношении лиц, замещающих — в том числе на выборных началах — государственные и муниципальные должности, создаст условия для более широкого ее применения, обеспечив принцип неотвратимости наказания за коррупционные нарушения. При углублении действия принципа неотвратимости наказания, изменений требует принцип безальтернативности санкций за коррупционные правонарушения. Для случаев совершения малозначительных проступков, не связанных реально с совершением коррупционных действий, и наличия смягчающих обстоятельств законодатель должен предусмотреть иные, более мягкие санкции к должностному лицу. Кроме того, с повестки дня законодателя до сих пор не снята проблема закрепления меры и механизма ответственности за выявление факта превышения расходов должностного лица и членов его семьи над их декларированными доходами. Предложенная в качестве альтернативы уголовной ответственности гражданско-правовая мера по изъятию предположительно коррупционных доходов в собственности государства не соответствует ни целям и условиям применения гражданско-правового института неосновательного обогащения, ни целям противодействия коррупции. Эта мера может выполнить лишь функцию создания условий для

последующей криминализации незаконного обогащения. Если общество и государство действительно ставят перед собою цели искоренения коррупции, то придание уголовно-правового характера коррупционному обогащению — это вопрос времени.

Однако насколько бы ни было совершенным законодательство о противодействии коррупции, насколько бы ни был проработанным механизм использования каждой из предложенных антикоррупционных мер, устранение коррупции невозможно без наличия реального желания борьбы с нею со стороны политической элиты, презюмирующего согласие на применение антикоррупционных мер и в отношении нее. Анализ особенностей внедрения механизма контроля имущественного положения демонстрирует обратное. В такой ситуации еще раз убеждаешься: отправной точкой в деле борьбы с коррупцией оказывается человек — обладающий волей противостоять соблазну личного обогащения за счет публичного интереса, осознающий тесную взаимосвязь личного и общественного (публичного), при которой разложение и деградация одного неизбежно ведет к разложению и деградации другого. Воспитание человека, способного к достойному осуществлению публичных полномочий, «уважающего себя, а значит и уважающего гражданина в себе» — дело, с одной стороны, личных усилий каждого, с другой — предмет заботы государства, политика которого влияет на крепость и здоровье основания достоинства личности и ощущения ее сопричастности к общим делам.

Контрольные вопросы

1. Каковы цель и функции антикоррупционного механизма контроля имущественного положения должностных лиц и членов их семей?
2. Перечислите субъектов, имущественное положение которых подлежит антикоррупционному контролю? Каковы основные критерии формирования перечня подконтрольных субъектов?

3. Назовите условия, при наличии которых расходы должностного лица и членов его семьи подлежат антикоррупционному контролю.
4. Перечислите и раскройте содержание этапов осуществления контроля имущественного положения должностных лиц. Каково значение каждого из них для формирования эффективного механизма контроля?
5. Каковы правовые последствия выявления по результатам контроля имущественного положения фактов непредставления либо заведомо неполного или недостоверного представления сведений о доходах/расходах должностного лица и членов его семьи?
6. Оцените эффективность и целесообразность применения такой меры специальной (дисциплинарной) ответственности, как увольнение (освобождение от должности, прекращение полномочий) в связи с утратой доверия.
7. Оцените эффективность и целесообразность использования гражданско-правового института незаконного обогащения в целях изъятия доходов, приобретенных коррупционным (предположительно) путем.
8. Каковы, на ваш взгляд, препятствия к закреплению в российском законодательстве незаконного обогащения в качестве уголовно-правового деяния (преступления)?

Задания

1. Проведите анализ законодательства трех субъектов Российской Федерации (по вашему выбору) и уставов 5 – 7 муниципальных образований, расположенных на территории этих субъектов Федерации. На какие категории должностных лиц, из неназванных в Законе о противодействии коррупции и Законе о контроле расходов, распространяется действие антикоррупционного механизма контроля имущественного положения? Каковы особенности предоставления и проверки сведений о доходах/расходах должностных лиц, замещающих государственные должности субъектов Федерации, муниципальные должности, должности государственной службы

субъектов Федерации и муниципальной службы, а также иных должностных лиц, на которых распространяется механизм контроля имущественного положения?

Оцените целесообразность и перспективы унификации законодательства о противодействии коррупции.

2. В представительный орган сельского поселения «N» поступило представление прокурора об устранении нарушений антикоррупционного законодательства депутатом представительного органа X., осуществляющего свою деятельность на непостоянной основе. По результатам прокурорской проверки выявлены факта неоднократного (за 2013, 2014 гг.) недостоверного декларирования доходов. В частности, в сведения о доходах супруги не включена информация о принадлежности ей на праве собственности квартиры, расположенной на территории иностранного государства (Болгария); в сведения о доходах ребенка (достигшего совершеннолетнего возраста в июне 2015 г.) не включены принадлежащие ему земельный участок, а также автомобиль. Кроме того, по результатам проверки выявлено, что в 2014 г. депутатом на имя другого лица, P., было приобретено речное судно, которое впоследствии было передано во временное пользование депутату X. Стоимость речного судна превышает размер декларируемого депутатом и членами его семьи дохода за предшествовавшие соответствующему отчетному периоду три года.

Какие действия должен предпринять представительный орган сельского поселения? Вправе ли представительный орган сохранить полномочия депутата X.? Если да, то при каких условиях?

Обладает ли депутат X. правом судебного обжалования принятого представительным органом решения? Если да, то каков порядок судебного обжалования?

Список литературы

1. Аленкин С.В. Механизм противодействия коррупции (теоретико-правовое исследование). М., 2008.

2. Астанин В.В. Антикоррупционная политика: криминологические аспекты: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2009.
3. Гладких В.И. Противодействие коррупции на государственной службе. М., 2014.
4. Зорькин В.Д. Проблемы конституционно-правового развития России (к 20-летию Конституции Российской Федерации) // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 2.
5. Кабанов П.А. Антикоррупционные программы субъектов Российской Федерации как средства противодействия коррупции: опыт критического анализа // Социодинамика. 2014. № 5.
6. Коррупция: природа, проявления, противодействия: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2012.
7. Куракин А.В. Государственная служба и коррупция. М., 2009.
8. Левакин И.В. Этический кодекс государственного и муниципального служащего: зарубежный и российский опыт противодействия коррупции // Российская юстиция. 2015. № 6.
9. Ромашина Е.В. Реализация органами местного самоуправления мер по противодействию коррупции: дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2013.
10. Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. М.: Логос, 2003.
11. Синельщиков Ю.П. Пути реализации ст. 20 Конвенции ООН против коррупции в российском законодательстве и прокурорской практике // Законность. 2014. № 2.
12. Уголовно-правовые меры по противодействию коррупции за рубежом: сравнительно-правовое исследование / отв. ред. И.С. Власов. М., 2014.
13. Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: научно-практическое пособие / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2013.
14. Чаннов С.Е. Может ли коррупционный проступок быть малозначительным? // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 10.

ГЛАВА 4.

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

*Ежукова О.А.,
кандидат юридических наук, ассистент*

Введение

В настоящей работе уже не раз подчеркивалось, что противодействие коррупции — одно из ключевых направлений административной реформы в России. Законодатель сформировал широкий спектр правовых инструментов для борьбы с коррупцией и предупреждения ее проявлений, а также последовательно создает структурированную правовую базу, которую сегодня можно уверенно называть «антикоррупционным законодательством».

Коррупция как явление, а также совокупность противостоящих ей правовых механизмов являются предметом исследования различных отраслей права, в первую очередь административного и уголовного. Вместе с тем повышенный интерес, который к антикоррупционному правовому регулированию, сегодня проявляется в конституционном праве, не случаен. Он обусловлен главным образом следующими факторами.

Одной из базовых характеристик Российской Федерации как государства, установленных ч. 1 ст. 1 Конституции Российской Федерации, является эпитет «правовое», что означает верховенство права во внешней и внутренней политике, а также в деятельности всех государственных структур, и лиц, являющихся представителями государства, — государственных служащих. Несомненно, коррупция несовместима с конституционным принципом правового государства так как она подрывает сами основы конституционного строя, дискредитирует авторитет государственной власти в глазах общества, искажает смысл конституционно-правовых институтов.

Правовая доктрина сегодня однозначно утверждает, что предметом *конституционного права как науки являются отношения по поводу осуществления публичной власти (государственной, муниципальной, общественной)*²⁶⁹. При этом сфера властеотношений (политическая сфера) является наиболее подходящей средой для коррупционных проявлений. Участие в коррупционной деятельности государственных и муниципальных служащих, депутатов представительных органов, сотрудников государственных и муниципальных учреждений наносит серьезный удар по авторитету власти, поддержание которого необходимо в целях обеспечения доверия населения к государственным институтам и создания условий для развития государства и общества.

Приходится констатировать, что в любой исторической форме государства явление коррупции имманентно институтам власти. Вместе с тем степень его влияния на властеотношения может быть различной, в том числе малозначительной. На современном этапе развития российского государства законодатель и научное сообщество значительные усилия направляют на то, чтобы минимизировать и исключить коррупционные проявления. Именно поэтому исследование проблематики системной коррупции и средств борьбы с ней является важнейшей задачей конституционного права.

Для описания коррупционных проявлений и формулирования перечня мероприятий по борьбе с ними современный законодатель зачастую использует понятие **«конфликт интересов»**. В рамках данной главы работы категория «конфликт интересов» является основным объектом исследования.

§ 1. «Конфликт интересов» как конституционно-правовая категория

Согласно наиболее распространенной в научной литературе трактовке конфликт интересов — это **противоречие между**

²⁶⁹ См.: Авакьян С.А. Конституционное право России: учеб. курс: в 2 т. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма; ИНФРА-М, 2014.

публичным интересом (как правило, речь идет об интересах государства и общества) и **частным интересом** (личным, узкогрупповым). Однако такое состояние само по себе является скорее предпосылкой для возникновения конфликта интересов. Конфликт интересов имеет место в том случае, если указанное противоречие способно, пусть и гипотетически, **оказать влияние на решение, принимаемое лицом, наделенным в силу его должностных (служебных) обязанностей властными (административными) полномочиями**. Данный признак конфликта интересов называют «личной заинтересованностью».

Приведенное определение понятия «конфликт интересов» и трактовка «личной заинтересованности» не являются законодательными. Легальные дефиниции указанных понятий будут более подробно рассмотрены далее. Упрощение до степени схематичности определений ключевых категорий позволяет, отталкиваясь от них, приступить к более глубокому комплексному исследованию конфликта интересов.

В чем же заключается опасность данного явления и какие коррупциогенные риски оно влечет? А.Ф. Ноздрачев, отвечая на данный вопрос, пишет: «Конфликт интересов не только ставит под угрозу ценности института государственной (муниципальной) службы, но и поражает организационные, правовые, и нравственные основы государства в целом. Конфликт интересов:

- заменяет публичный интерес частными интересами;
- подрывает «правление закона» и требование законности;
- нарушает принципы толерантности, равенства и прозрачности в пользу частных интересов государственных (муниципальных) служащих, обладающих секретным и привилегированным доступом к публичным ресурсам (материальным, финансовым, информационным и др.)»²⁷⁰.

С изложенным выше нельзя не согласиться. Как показывает практика, в основе любого коррупционного правонару-

²⁷⁰ Ноздрачев А.Ф. Конфликт интересов в системе государственного и муниципального управления: проблема нормативного правового определения понятия // Законодательство и экономика. 2016. № 3. — С. 16.

шения находится конфликт интересов лиц, занимающих публичные должности в системе государственного управления и обладающих в связи с предоставленными им государством полномочиями соответствующим влиянием, которое может быть использовано ими в личных интересах, в том числе вопреки интересам государства²⁷¹.

В рамках настоящего исследования содержание понятия «конфликт интересов» рассматривается в различных ракурсах в зависимости от того, какие правоотношения выступают для него фоном. Случаи конфликта интересов могут иметь место как в области государственного управления, так и в коммерческой сфере.

Вместе с тем, как справедливо отмечается в литературе, «коррупция как социальное явление может иметь политическую окраску: с одной стороны, она является продуктом деятельности власти, с другой — непосредственно влияет на формирование и функционирование властных институтов, в значительной мере определяет сущность публичной власти»²⁷². Для конституционного права как науки наибольший интерес представляют примеры конфликта интересов, произрастающие на почве политических отношений, при этом сама ситуация конфликта интересов в таком случае является проявлением политической коррупции. Политическую коррупцию в научной литературе определяют как «использование лицом, занимающим государственную должность, доверенных ему государственно-властных полномочий и прав, служебного положения и статуса в системе государственной власти, статуса органа государственной власти, который он представляет, в целях противоправного извлечения личной и (или) групповой выгоды (политического обогащения)»²⁷³.

²⁷¹ Ильяков А.Д. Урегулирование конфликта интересов как основной способ предупреждения коррупции в системе государственного управления // Современное право. 2016. № 4. — С. 28.

²⁷² Квон Д.А. Политическая коррупция: понятие, цели, субъекты // URL: <http://cyberleninka.ru>

²⁷³ Нисневич Ю.А. Политическая коррупция: определение, формы проявления, механизмы и ресурсы // URL: <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/63968530>

В приведенном выше определении политической коррупции содержится противопоставление личной или групповой выгоды и правомерного исполнения государственно-властных полномочий, т.е., по сути речь, идет о ситуации личной заинтересованности, а следовательно, о конфликте интересов. В этой связи справедливо сделать вывод о том, что конфликт интересов является неотъемлемой предпосылкой и условием политической коррупции. Вместе с тем для понимания природы конфликта интересов и выработки оптимальных средств борьбы с данным негативным явлением целесообразно проанализировать и те случаи конфликта интересов, которые не имеют прямой связи с осуществлением публичной власти.

При наличии единого понимания сути «конфликта интересов», в научной литературе и нормативных правовых актах можно встретить различные подходы к его определению. В целях анализа содержания данного понятия необходимо прибегнуть к рассмотрению по крайней мере трех категорий определений.

1. Наиболее общее и универсальное законодательное определение понятия «конфликт интересов». В настоящее время такое определение закреплено в ст. 10 Федерального закона «О противодействии коррупции». Данная дефиниция представляет большую важность, так как именно ею в первую очередь руководствуется правоприменитель, оценивая ситуацию на предмет наличия или отсутствия конфликта интересов. Тем не менее, забегая вперед, отметим, что явление конфликта интересов фактически выходит за пределы данного общего законодательного определения.

2. Отраслевые (специальные) определения конфликта интересов в законодательстве. Речь идет об определениях, содержащихся в отдельных законодательных актах, регулирующих специфическую сферу правоотношений (как, к примеру, медицина или образование и др.), а также положениях нормативных правовых актов, в которых понятие «конфликта интересов» раскрывается через моделирование отдельных ситуаций, как правило, применительно к определенному кругу лиц, объединенному общей профессиональной принадлежно-

стью. Примеры таких определений далее приводятся на страницах работы.

3. Доктринальные определения понятия «конфликт интересов», представляющие собой результат анализа нормативных определений, правоприменительной практики и научных источников, направленные на уточнение определения понятия «конфликт интересов».

Как было указано выше, в основе конфликта интересов лежит личная заинтересованность лица, уполномоченного на принятие решений, которая приводит к его предвзятости и необъективности. Соответственно, ошибочно было бы полагать, что ситуации конфликта интересов являются последним веянием времени или что данное явление свойственно исключительно правоотношениям, возникающим в сфере государственной гражданской и муниципальной службы.

Еще римскому праву был известен принцип «*nemo iudex in propria causa*» («никто не судья в своем деле»). Сегодня данный принцип является одним из базовых процессуальных принципов, гарантирующих беспристрастность и независимость суда. В международно-правовых актах, таких как Всеобщая декларация прав человека 1948 г. (ст. 10), Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. (ст. 14), указанный принцип проявляется в праве каждого при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого ему, на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона²⁷⁴. Данный принцип получил закрепление и в российском законодательстве (см. например: ст. 8.1, ч. 6 ст. 340 УПК РФ; ст. 21 АПК РФ и др.).

Принцип «*nemo iudex in propria causa*» представляет собой не что иное, как запрет лицу, имеющему любого рода заинтересованность в исходе спора, принимать решение по данному делу. Другими словами, речь идет о недопущении предвзятости со стороны участников процесса, наделенных властными

²⁷⁴ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. Главы 33 – 56. Постатейный научно-практический комментарий / отв. ред. Л.А. Воскобитова «Редакция «Российской газеты», 2015 // СПС «Консультант Плюс».

полномочиями. Если перенести данную ситуацию на область государственной гражданской службы, то, с точки зрения действующего антикоррупционного законодательства, она рассматривается как конфликт интересов.

Относительно содержания принципа «*nemo iudex in propria causa*» и роли его в судебном разбирательстве написано значительное количество научной литературы, анализ его роли непосредственно в работе судебной системы не является целью настоящего исследования. В то же время принцип «никто не может быть судьей в своем деле», очевидно, может быть интерпретирован не только узко, т.е. применительно к судебному процессу, но и более широким образом, т.е. распространяться на всю сферу государственного управления. Принцип беспристрастности и справедливости является базовым для функционирования системы государственной власти в целом (в том числе ее законодательной и исполнительной ветвей), а не только судов.

Таким образом, проблематика конфликта интересов, очевидно, не ограничивается областью государственной гражданской и муниципальной службы. Явление конфликта интересов присуще и тем правоотношениям, которые формально не подпадают под регулирование законодательства о государственной гражданской и муниципальной службе. В связи с этим при анализе явления конфликта интересов во внимание необходимо принимать не только те примеры, которые формально-юридически (с точки зрения буквального толкования ст. 10 Федерального закона «О противодействии коррупции») подпадают под его легальное определение, но и те, которые по сути своей связаны с возникновением конфликта интересов. При этом следует иметь в виду, что правовое регулирование конфликта интересов далеко не ограничивается Федеральным законом «О противодействии коррупции».

Так, понятие «конфликт интересов» напрямую не упоминается в Конституции РФ. Вместе с тем целям недопущения конфликта интересов в масштабе государства, служит принцип разделения властей, закрепленный в ст. 10. В Основном законе сформирован механизм сдержек и противовесов, призванный воспрепятствовать возникновению конфликта инте-

ресов на самом высоком уровне. К примеру, согласно ч. 2 ст. 97 Конституции РФ одно и то же лицо не может одновременно являться членом Совета Федерации и депутатом Государственной Думы. Депутат Государственной Думы не может быть депутатом иных представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Согласно ч. 3 рассматриваемой статьи депутаты Государственной Думы не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Очевидно, что указанные запреты направлены на то, чтобы обеспечить объективность и беспристрастность народных представителей при осуществлении законотворческой деятельности, минимизировать риски возникновения ситуации личной заинтересованности депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации.

Федеральным законодательством (ч. 2.1, 2.2 ст. 6 Федерального закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»²⁷⁵, ст. 11.1 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»²⁷⁶) на членов Правительства РФ, членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы возлагается обязанность по предотвращению конфликта интересов в связи с владением указанными лицами приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций). На указанных лиц возлагается обязанность передать принадлежащие им ценные бумаги, акции (доли участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление, в случае если владение указанным имуществом может привести к конфликту интересов.

Категория «конфликт интересов» прямо упоминается в Федеральном законе от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов

²⁷⁵ Собрание законодательства РФ. 1999. № 28. Ст. 3466.

²⁷⁶ Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

Российской Федерации»²⁷⁷. Так, неурегулирование конфликта интересов может стать причиной отрешения высшего должностного лица субъекта РФ от должности в связи с утратой доверия Президента РФ (п. «Г» ч. 1 ст. 19), требование о недопущении конфликта интересов также распространяется и на депутатов региональных парламентов (ч. 7 ст. 12).

Законодательство о муниципальной службе содержит целый ряд положений, направленных на недопущение конфликта интересов. Конкретные механизмы предупреждения и урегулирования конфликта интересов на муниципальной службе (как и на государственной гражданской службе) будут рассматриваться в следующем параграфе работы. Однако хотелось бы обратить внимание на то, что система муниципальной власти также базируется на принципе «сдержек и противовесов». Хотя формально такой подход нельзя охарактеризовать как разделение властей (в силу невхождения органов местного самоуправления в систему органов государственной власти согласно ст. 12 Конституции РФ), тем не менее он предполагает разделение функций, обязанностей и ответственности между главой муниципального образования, представительным органом муниципального образования и местной администрацией. В конечном итоге заложенные в основе построения системы органов местного самоуправления принципы также призваны обеспечить предупреждение случаев конфликта интересов на муниципальном уровне.

Проблематика конфликта интересов затрагивается в законодательстве об общественном контроле. Согласно ст. 11 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»²⁷⁸ общественный инспектор, общественный эксперт или иное лицо субъекта общественного контроля не допускается к осуществлению общественного контроля при наличии конфликта интересов при осуществлении общественного контроля.

²⁷⁷ Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

²⁷⁸ Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

При этом подход к определению понятия конфликта интересов в контексте законодательства об общественном контроле (ч. 2 ст. 11) аналогичен, однако не идентичен подходу Федерального закона № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». В качестве субъекта конфликта интересов в законодательстве об общественном контроле рассматривается общественный инспектор, эксперт или иное лицо субъекта общественного контроля. При этом конфликт интересов определяется как противоречие между частным интересом субъекта конфликта интересов и целями и задачами общественного контроля, перечисленными в статье 5 рассматриваемого Федерального закона.

В отдельных случаях законодатель моделирует ситуацию конфликта интересов, не упоминая данное понятие. В частности, согласно ч. 6 ст. 8 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» запрещается направлять жалобу на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется. Полагаем, что данная статья также призвана не допустить прямого конфликта интересов, а именно случаев, когда лицо, действия которого обжалуются, имело бы возможность принимать решение по результатам рассмотрения жалобы.

Следует отметить, что российское законодательство о противодействии коррупции в целом формировалось во многом под воздействием норм международного права. Это вполне закономерно, ибо согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ нормы международного права и международные договоры являются частью ее правовой системы. В этой связи бытует мнение, что введение в российское законодательство понятия «конфликт интересов» обусловлено международными обязательствами России²⁷⁹, вытекающими из Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (2003 г.)²⁸⁰. Однако

²⁷⁹ Ноздрачев А.Ф. Указ. соч.

²⁸⁰ «Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции» (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН).

первое развернутое определение понятия «конфликт интересов» появляется в отечественном законодательстве в 2004 г., при том что указанная Конвенция ООН была ратифицирована Россией только в 2006 г. Кроме того, как таковое определение «конфликта интересов» в Конвенции ООН отсутствует. В ст. 12 данного документа упоминается понятие «коллизия интересов», которое можно рассматривать как частный случай конфликта интересов. Таким образом, прямое влияние закрепленного в Конвенции ООН понятия «коллизия интересов» на формулировку определения в ст. 10 Федерального закона «О противодействии коррупции» не установлено, о чем свидетельствует и само описание «коллизии интересов».

Содержание категории «коллизия интересов» в Конвенции ООН раскрывается через указание на необходимость установления ограничений, в надлежащих случаях и на разумный срок, в отношении профессиональной деятельности бывших публичных должностных лиц или в отношении работы публичных должностных лиц после выхода их в отставку или на пенсию, когда такая деятельность или работа прямо связаны с функциями, которые такие должностные лица выполняли в период их нахождения в должности или за выполнением которых они осуществляли надзор (п. «е» ч. 2 ст. 12 Конвенции ООН). На основании анализа данного определения можно сделать вывод о том, что использованный в Конвенции подход является казуальным, т.е. в нормативном правовом акте описывается не абстрактная ситуация наличия у лица личной заинтересованности, а конкретный пример, который рассматривается как конфликт интересов. Ситуация конфликта интересов, аналогичная описанной в Конвенции ООН, нашла отражение и в российском законодательстве, более подробно об этом речь пойдет в следующих параграфах.

Как видно из приведенных выше примеров, механизмы противодействия конфликту интересов закрепляются в правовых источниках самого высокого уровня. Вместе с тем само понятие «конфликт интересов» не всегда прямо фигурирует в нормативных правовых актах. Как таковая данная юридическая категория относительно недавно используется

в российском законодательстве. Впервые указанное понятие было закреплено в Концепции реформирования системы государственной службы РФ, утвержденной Президентом РФ 15 августа 2001 г. № Пр-1496. В этом документе указывалось, что на государственной службе должны быть сформированы «механизмы преодоления конфликтов интересов, когда у государственных служащих возникает личная или групповая заинтересованность в достижении определенной цели, которая влияет или может повлиять на объективное и беспристрастное рассмотрение вопросов при исполнении ими своих должностных (служебных) обязанностей»²⁸¹.

12 августа 2002 г. появился Указ Президента РФ № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»²⁸², согласно которому конфликтом интересов является ситуация, когда личная заинтересованность влияет или может повлиять на объективное исполнение государственным служащим должностных (служебных) обязанностей.

Следующим и, пожалуй, наиболее важным этапом в развитии правовых механизмов противодействия коррупции стало законодательное закрепление определения понятия «конфликт интересов» в законодательстве, а именно в ч. 1 ст. 19 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»²⁸³, где конфликт интересов был охарактеризован как *ситуация, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации, способное привести к причинению вреда этим законным*

²⁸¹ Мельникова Н.А., Крижановский С.В. Конфликт интересов в системе мер профилактики коррупции на правоохранительной службе // Российский следователь. 2015. № 23.

²⁸² Собрание законодательства РФ. 2002. № 33. Ст. 3196.

²⁸³ Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации.

Любопытно то, что в ходе эволюции законодательства о противодействии коррупции в 2015 г. определение понятия «конфликт интересов» было исключено из Федерального закона «О государственной гражданской службе...», а в ч. 1 ст. 19 указанного Федерального закона была сделана отсылка к Федеральному закону от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»²⁸⁴, в ст. 10 которого сегодня установлено современное легальное определение понятия «конфликт интересов».

Согласно ч. 1 ст. 10 Федерального закона № 273-ФЗ *под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий).*

Полагаем, что при внесении рассматриваемых изменений главным стремлением законодателя было желание сделать категорию «конфликт интересов» более универсальной. С учетом того, что правоотношения, в которых может складываться ситуация конфликта интересов, многообразны, федеральный законодатель преобразовал определение понятия «конфликт интересов» в первую очередь таким образом, чтобы оно было применимо к более широкому кругу субъектов и правоотношений. И если Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в качестве субъекта конфликта интересов называл государственного гражданского служащего, то в Федеральном законе «О противодействии коррупции» субъектом конфликта интересов названо лицо, на которое возложена обязанность предпринимать меры по предупреждению конфликта интересов.

Согласно ч. 6 ст. 11 Федерального закона № 273-ФЗ неприятие лицом, указанным в ч. 1 ст. 10, являющимся стороной

²⁸⁴ Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение указанного лица в соответствии с законодательством РФ. Из приведенной нормы видно, что законодатель рассматривает конфликт интересов как правонарушение. В этой связи представляется целесообразным провести разбор содержания законодательного определения конфликта интересов по алгоритму, выработанному для анализа состава правонарушения.

Итак, исходя из буквального прочтения ч. 1 ст. 10 Федерального закона № 273-ФЗ, объектом данного правонарушения являются — правоотношения по *надлежащему, объективному и беспристрастному исполнению лицом должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий)*.

Следует обратить внимание на то, что в определении «конфликта интересов» в Федеральном законе «О государственной гражданской службе РФ» речь шла о должностных обязанностях, в действующей редакции определения в Федеральном законе «О противодействии коррупции» говорится о «не только должностных (то есть по конкретной должности), но и общих служебных обязанностях»²⁸⁵, а также о полномочиях. Таким образом, в законодательстве было уточнено, что компетенция лиц — участников конфликта интересов шире, нежели понятие «должностные обязанности», и может формулироваться через понятия «служебные обязанности» и «полномочия» или, как например, в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации», через понятие «профессиональной деятельности»²⁸⁶.

²⁸⁵ См. о разграничении должностных и служебных обязанностей: Чаннов С.Е. Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение // СПС «КонсультантПлюс».

²⁸⁶ Конфликт интересов педагогического работника в указанном Федеральном законе определяется как ситуация, при которой у педагогического работника при осуществлении им профессиональной деятельности возникает личная заинтересованность в получении материальной выгоды или иного преимущества и которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение педагогическим работником профессиональных обязанностей вследствие противоречия между его личной заинтересованностью и интересами обучающегося, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся.

Вместе с тем на сегодняшний день определенность в вопросе о том, что является мерилom надлежащего и беспристрастного исполнения лицом своих обязанностей, отсутствует, однозначных нормативных всеобъемлющих критериев в этой области не установлено, да и вряд ли таковые могут быть. Поэтому представляется возможным согласиться с теми исследователями, по мнению которых характеристика исполнения обязанностей как надлежащего и беспристрастного в некоторой степени является оценочной²⁸⁷.

Следует также отметить, что в литературе встречается критика определения конфликта интересов, со ссылкой на должностные (служебные) обязанности лица и полномочия. Так, Н.Г. Савосина отмечает: «Учитывая характер деятельности государственных служащих, можно утверждать, что... законодатель упустил ряд существенных моментов: прежде всего это действия или бездействия гражданского служащего, лежащие вне его должностных обязанностей, те, которые являются результатом конфликта интересов и могут иметь отрицательные последствия для органа власти»²⁸⁸.

Любопытно, что в редакции определения конфликта интересов ранее содержавшейся в ст. 19 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», *в качестве объекта посягательства указывались законные интересы граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации*. Такой подход, на наш взгляд, в большей степени отвечал сущности конфликта интересов, как противоречия частного и публичного интереса, ведь если трактовать объект правонарушения как некую социальную ценность, которой может быть причинен вред, то данном случае ценностью все же является не надлежащее осуществление должностных обязанностей, а публичный интерес.

Следует также отметить, что действующая редакция определения конфликта интересов не содержит прямого указания

²⁸⁷ См.: Ноздрачев А.Ф. Указ соч.

²⁸⁸ Савосина Н.Г. Процесс формирования и развития законодательства по вопросам регулирования конфликта интересов на государственной службе // СПС «КонсультантПлюс».

на наличие *противоречия* между личной заинтересованностью и законными интересами граждан. Между тем в определениях конфликта интересов, встречающихся в научной литературе, как правило, акцент делается именно на *противоречие* (противопоставление, конкуренцию) ценностей или интересов. К примеру, И.Я. Лепехин, В.Н. Зайковский отмечают: «Анализ отечественной системы публичного управления... позволяет однозначно определить, что основной причиной коррупции в сфере государственного и муниципального управления является *несовпадение, различие*, конфликт интересов управляемого общества и лиц, занимающих политические и административные должности в органах государственной власти и местного самоуправления»²⁸⁹. По мнению, В.В. Бараненкова, которым категория «конфликт интересов» рассматривается в контексте военной службы, «анализ определения конфликта интересов позволяет сделать вывод о том, что основа его сущности — *наличие или возможность возникновения противоречия* между личными интересами служащего и законными интересами иных субъектов. Иными словами, главным условием квалификации ситуации в качестве конфликта интересов является то, что *личные интересы военнослужащего вступают (или могут вступить) в противоречие с законными интересами других субъектов*»²⁹⁰.

Вместе с тем указание на данное противоречие не было полностью исключено из федерального законодательства, хотя в действующей редакции определения понятия «конфликт интересов» какое-либо упоминание его отсутствует. Оно было закреплено в качестве одного из конституирующих признаков в определении понятия «коррупция» как деятельности «*вопреки законным интересам общества и государства*» (п. 1 ст. 1 Федерального закона № 273-ФЗ).

²⁸⁹ Лепехин И.Я., Зайковский В.Н. Перспективы развития антикоррупционных мер, осуществляемых в России на муниципальном уровне // Российская юстиция. 2016. № 2.

²⁹⁰ Бараненков В.В. Конфликт интересов на военной службе: сущность и проблемы квалификации // Право в Вооруженных Силах. 2015. № 6.

Далее, для конфликта интересов характерно наличие специального субъекта — лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

В этой связи возникает вопрос, о каких лицах идет речь. Общеизвестно, что обязанность принимать меры по предупреждению конфликта интересов возложена на государственных гражданских и муниципальных служащих. Также легко можно догадаться, что такая обязанность возложена на военнослужащих и служащих в правоохранительных органах. Вместе с тем не случайно в Федеральном законе «О противодействии коррупции» законодатель вместо понятия «служащие» использует более общую категорию «лица». Так, согласно ст. 12.4 рассматриваемого Федерального закона ограничения, запреты и обязанности, установленные в отношении лиц, замещающих должности федеральной государственной службы, распространяются также на работников, замещающих должности:

- 1) в государственных корпорациях;
- 2) в Пенсионном фонде РФ, Фонде социального страхования РФ, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования;
- 3) в иных организациях, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов;
- 4) в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами.

Помимо Федерального закона «О противодействии коррупции» обязанность по предупреждению, урегулированию конфликта интересов возлагается на отдельные категории должностных лиц следующими федеральными законами:

- Федеральный закон от 24.07.2002 № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 07.05.1998 № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах»;
- Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»;

- Федеральный закон от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»;
- Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 21.07.1997 № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности»;
- Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»;
- и др.

Следует отметить, что использованный в Федеральном законе «О противодействии коррупции» подход к определению круга субъектов конфликта интересов (и коррупционных правонарушений в целом) аналогичен подходу, использованному в упомянутой ранее Конвенции ООН, в которой для этих целей применяется понятие «публичное должностное лицо». Содержание данного понятия раскрывается в п. «а» ст. 2 Конвенции ООН и является предельно широким.

Важно иметь в виду, что субъектом конфликта интересов может являться не только лицо, имеющее личную заинтересованность, которая влияет или может повлиять на принимаемые им решения, но и представитель работодателя (наниматель данного лица).

Так, законодательство о государственной гражданской и муниципальной службе устанавливает, что представитель нанимателя, которому стало известно о возникновении у государственного (муниципального служащего) личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, подлежит увольнению в связи с утратой доверия в случае непринятия мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов.

Рассматривая проблематику определения субъекта конфликта интересов, важно также обратить внимание на то, что субъектами коррупционных правонарушений могут являться не только сотрудники государственных структур или работники организаций, исполняющих государственные функции, но и работники частных коммерческих и некоммерческих организаций. Об этом наглядно свидетельствует наличие в определении понятия «коррупция» упоминания таких составов правонарушений, как злоупотребление полномочиями и коммерческий подкуп (данные деяния криминализованы в главе 23 УК РФ). Следует также отметить, что в Конвенции ООН понятие «коллизия интересов» содержится в ст. 12 «Частный сектор».

В российском законодательстве также можно выделить группу норм, направленных на противодействие коррупции в частном секторе. К примеру, ст. 13.3 Федерального закона № 273-ФЗ устанавливает обязанность организаций принимать меры по предупреждению коррупции. В то же время данная обязанность не подкреплена ответственностью за ее неисполнение, что снижает эффективность применения нормы²⁹¹. Следует отметить также, что позитивную роль на поприще борьбы с коррупцией в российском частном секторе играют зарубежные нормативные акты экстерриториального действия²⁹². Учитывать в своей деятельности такие нормативные акты необходимо компаниям, действующим в России, однако имеющим определенную юридическую связь с зарубежными государствами (например, если они учреждены или зарегистрированы в этих государствах), а также российским и зарубежным компаниям, хотя бы частично осуществляющим свою деятельность в этих зарубежных государствах (например, если они размещают ценные бумаги на биржах этих государств)²⁹³.

²⁹¹ См.: Шарова С.А., Уивер К.С., Бергман Р., Коллини Г.С. Антикоррупционное регулирование в России и США // СПС «КонсультантПлюс».

²⁹² Например: Закон США «О коррупции за рубежом» (Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)), Закон Великобритании «О борьбе со взяточничеством», Закон США, известный как Закон Сарбейнза — Оксли (англ. Sarbanes-Oxley Act, SOX).

²⁹³ СПС «КонсультантПлюс».

При этом анализ российского законодательства на предмет правового регулирования проявлений конфликта интересов в частном секторе позволяет выявить пробел в этой области. А именно, нет полной ясности в вопросе о том, могут ли работники коммерческих организаций являться субъектами конфликта интересов с точки зрения ст. 10 Федерального закона «О противодействии коррупции».

Для того чтобы определить, является ли лицо субъектом конфликта интересов, необходимо установить, занимает ли оно должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. И если в отношении ряда лиц, как было показано выше, такая обязанность прямо предусмотрена федеральным законодательством, в отношении работников частных коммерческих и некоммерческих организаций существует неопределенность относительно правовых последствий участия в ситуации, аналогичной описанной в ст. 10 ФЗ № 273-ФЗ. Федеральное законодательство прямо не возлагает на указанных лиц обязанности принимать меры по урегулированию конфликта интересов, в то же время согласно ч. 1 ст. 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции» организации обязаны разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции. В соответствии с п. 5 ч. 1 данной статьи указанные меры могут включать предотвращение и урегулирование конфликта интересов.

Следует также отметить, что в 2014 году Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации были подготовлены «Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции»²⁹⁴. Как указано в Методических рекомендациях, они «разработаны для использования в организациях вне зависимости от их форм собственности, организационно-правовых форм, отраслевой принадлежности и иных обстоятельств». При этом Методические рекомендации, в первую очередь, рассчитаны на применение в органи-

²⁹⁴ СПС «КонсультантПлюс».

зациях, в отношении которых законодательством Российской Федерации не установлены специальные требования в сфере противодействия коррупции. По сути речь идет об организациях, к созданию и деятельности которых государство не имеет прямого отношения.

Как отмечается в Методических рекомендациях, «нормативные правовые акты, определяющие правовое положение организаций отдельных организационно-правовых форм, хотя обычно и не содержат прямого упоминания конфликта интересов, но зачастую устанавливают чрезвычайно важные, с точки зрения его регулирования, правила совершения сделок с заинтересованностью». Подобные правила установлены Федеральным законом от 08.02.1998 № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью», Федеральным законом от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», Федеральным законом от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах».

Таким образом, прямо обязанность по принятию мер по предупреждению и урегулированию конфликта интересов в частных коммерческих и некоммерческих организациях не установлена, однако означает ли это, что применить к указанным лицам меры ответственности, применяемые в таких случаях к государственным служащим, нельзя?

В разделе 4 рассматриваемых Методических рекомендаций среди способов разрешения конфликта интересов указано в том числе, «увольнение работника по инициативе работодателя за совершение дисциплинарного проступка, т.е. за неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей и т.д.». При этом в Методических рекомендациях указывается, что «вина работника может иметь место в том случае, когда он ознакомлен со своими обязанностями по предотвращению или урегулированию конфликта интересов. Поэтому данные обязанности целесообразно внести в трудовые договоры либо утвердить локальный нормативный акт — положение о конфликте интересов и ознакомить с ним работников под роспись». Таким образом, в связи с участием в конфликте интересов, работник

негосударственной коммерческой либо некоммерческой организации может быть привлечен к ответственности только при условиях наличия в локальных нормативных актах, с которыми он был надлежащим образом ознакомлен, либо в трудовом договоре положений, предусматривающих порядок действий в случаях возникновения конфликта интересов, а также устанавливающих ответственность.

При определении круга субъектов конфликта интересов необходимо иметь в виду, что помимо лиц, на которых нормативными актами возложена обязанность по предупреждению конфликта интересов (сторон конфликта интересов), участниками конфликта интересов косвенного могут быть также лица, на которых непосредственно такая обязанность не возлагается. В данном случае речь идет о состоящих с субъектом конфликта интересов в близком родстве или свойстве лицах (родителях, супругах, детях, братьях, сестрах, а также братьях, сестрах, родителях, детях супругов и супругах детей), гражданах или организациях, с которыми субъект конфликта интересов или лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

В предыдущей редакции ч. 2 ст. 10 Федерального закона 273-ФЗ иные участники конфликта интересов назывались «третьими лицами». Сегодня круг участников конфликта интересов определен более детально. Вместе с тем в литературе встречается мнение, согласно которому данное законодательное уточнение не внесло большой ясности, а напротив, добавило неопределенности. Так, не вполне ясно, как устанавливается наличие «близких отношений» (о которых речь идет в Федеральном законе) с гражданами и организациями²⁹⁵.

Кроме того, определенную сложность представляет выявление интересов третьих лиц, во внимание необходимо принимать «интенсивность»²⁹⁶ семейных, родственных, дружеских

²⁹⁵ См.: Бараненкова И.В. Конфликт интересов: новый подход законодателя и меры по предотвращению и урегулированию в воинских частях // Право в Вооруженных Силах. 2015. № 12.

²⁹⁶ Ноздрачев А.Ф. Указ. соч.

и других связей. Определение интересов третьих лиц в контексте проблематики конфликта интересов «возможно только в результате тесных и длительных отношений»²⁹⁷.

Следует при этом добавить, что третьих лиц — участников конфликта интересов вряд ли можно назвать его субъектами. Полагаем, что субъектами конфликта интересов являются лица, на которых Законом возложена обязанность по принятию мер по предупреждению и урегулированию конфликта интересов, т.е. лицо, у которого возникла личная заинтересованность, а также представитель нанимателя (работодатель) такого лица. За непринятие обозначенных мер указанные лица несут ответственность, установленную законодательством. На так называемых «третьих лиц» никаких обязанностей, вытекающих из участия в конфликте интересов, законодатель не возлагает, также законодательство не устанавливает в отношении указанных лиц и мер ответственности, за исключением тех случаев, когда ситуация из конфликта интересов перерастает в более общественно опасное состояние, к примеру, в дачу взятки или коммерческий подкуп.

Как отмечается в приведенных выше Методических рекомендациях, в качестве обязательного признака правонарушения со стороны участника конфликта интересов (заинтересованного лица) указано наличие *вины*. Данная составляющая характеризует субъективную сторону конфликта интересов. Положение ч. 2 ст. 11 Федерального закона № 273-ФЗ также свидетельствует о том, что субъективная сторона конфликта интересов состоит в *умышленном* бездействии лица, которое знало о наличии подобной ситуации, но предписанных Федеральным законом мер не предприняло (это требование также распространяется в отношении представителя нанимателя (работодателя)). При этом со стороны работника должна иметь место личная заинтересованность субъекта конфликта интересов.

Общая доктринальная дефиниция приведена в ч. 2 ст. 10 Федерального закона «О противодействии коррупции» — под

²⁹⁷ Там же.

личной заинтересованностью понимается возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) лицом, указанным в ч. 1 настоящей статьи, и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми лицо, указанное в ч. 1 настоящей статьи, и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

В отраслевых законах встречаются частные случаи определения личной заинтересованности. К примеру, в Федеральном законе «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»²⁹⁸ описан случай личной заинтересованности медицинского работника или фармацевтического работника в получении лично либо через представителя компании материальной выгоды или иного преимущества, которое влияет или может повлиять на надлежащее исполнение ими профессиональных обязанностей вследствие противоречия между личной заинтересованностью медицинского работника или фармацевтического работника и интересами пациента.

Тем не менее, как показывает анализ общего легального определения понятия личной заинтересованности, наиболее важным ее признаком является возможность получения субъектом конфликта интересов либо лицами, имеющими к нему непосредственное отношение, *доходов* в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ *или каких-либо выгод* (преимуществ). Такой подход законодателя вызывает дискуссии в литературе.

Так, А.Д. Ильяков отмечает: «Исследование природы конфликта интересов на государственной службе, а также мотивов совершения коррупционных правонарушений в этой

²⁹⁸ Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

сфере позволило выделить *нематериальную заинтересованность* как самостоятельный вид личной заинтересованности, которая влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение лицом, замещающим должность в системе государственного управления, своих должностных (служебных) обязанностей или осуществление полномочий»²⁹⁹. В этой связи исследователь предлагает законодательно закрепить в качестве признака конфликта интересов наличие нематериальной личной заинтересованности как возможности «по собственному усмотрению предоставлять необоснованные преимущества, которые непосредственно не предполагают получения доходов или иных имущественных прав или услуг лицам, находящимся с государственным служащим или лицом, замещающим государственную должность РФ, в отношениях родства (свойства) или иных близких отношениях»³⁰⁰.

А.Ф. Ноздрачев по вопросу о личной заинтересованности справедливо замечает, что «материальная заинтересованность — бесспорно, основной и самый существенный признак конфликта интересов в отношениях противодействия коррупции. Конфликт интересов с материальным мотивом — это основа коррупции. Не коррупционный деликт, но ситуация, которая всегда находится в плоскости коррупционных деликтов. ...Такое определение личной заинтересованности не позволяет быстро выявить и точно установить наличие конфликта интересов во множестве других ситуаций, не связанных с интересами материального характера»³⁰¹.

Применительно к коррупции в политической сфере в научной литературе отмечается, что «далеко не всегда политическая коррупция имеет четко выраженное материальное воплощение — или в виде конкретно оговоренного денежного эквивалента, или в объеме определенных услуг... Некоторые эксперты вообще говорят об отсутствии монетарной сущности политической коррупции, поскольку вознаграждение исполь-

²⁹⁹ Ильяков А.Д. Указ. соч.

³⁰⁰ См.: Там же.

³⁰¹ Ноздрачев А.Ф. Указ. соч.

зуется не в личных целях определенного должностного лица, а во властно-политических целях (например, поддержка руководства во время политических кризисов и на выборах)³⁰².

Приходится констатировать, что в действующем законодательном определении конфликта интересов такой аспект личной заинтересованности лица явным образом не отражен.

Любопытно, что в уголовном законодательстве более четко выражена возможность наличия у лица нематериальной заинтересованности при совершении коррупционных по своей сути деяний. Так, в ст. 285 Уголовного кодекса РФ «Злоупотребление полномочиями» выделяется «корыстная заинтересованность» и «иная личная заинтересованность».

В п. 16 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий»³⁰³ корыстная заинтересованность определяется как стремление должностного лица путем совершения неправомерных действий получить для себя или других лиц выгоду имущественного характера, не связанную с незаконным безвозмездным обращением имущества в свою пользу или пользу других лиц (например, незаконное получение льгот, кредита, освобождение от каких-либо имущественных затрат, возврата имущества, погашения долга, оплаты услуг, уплаты налогов и т.п.). Иная личная заинтересованность определяется как *стремление должностного лица извлечь выгоду неимущественного характера, обусловленное такими побуждениями, как карьеризм, семейственность, желание приукрасить действительное положение, получить взаимную услугу, заручиться поддержкой в решении какого-либо вопроса, скрыть свою некомпетентность* и т.п.

Полагаем, что трактовка личной заинтересованности применительно к ситуации конфликта интересов по аналогии с ее интерпретацией в уголовном законодательстве отвечала бы задачам законодательства о противодействии коррупции и внесла бы большую ясность в правоприменительную практику.

³⁰² Квон Д.А. Указ. соч.

³⁰³ СПС «КонсультантПлюс».

Далее, объективная сторона конфликта интересов проявляется в бездействии лица, на которое возложена обязанность по принятию мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. В качестве меры по предупреждению конфликта интересов в ч. 2 ст. 11 рассматриваемого Федерального закона № 273-ФЗ указана обязанность субъекта конфликта интересов уведомить в порядке, определенном представителем нанимателя (работодателем) в соответствии с нормативными правовыми актами РФ, о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно. Более подробно меры по предупреждению и урегулированию конфликта интересов будут рассмотрены в следующем параграфе настоящей главы.

Характеризуя непринятие мер по урегулированию конфликта интересов как правонарушение, следует отметить, что анализ определения конфликта интересов в ст. 10 Федерального закона № 273-ФЗ позволяет сделать вывод о том, что состав данного правонарушения обладает признаками *формального*. То есть для квалификации бездействия в рамках ст. 10 Федерального закона «О противодействии коррупции» не требуется наступления негативных последствий, наличия осязаемого вреда (ущерба), нанесенного интересам общества и государства. Как указывается в одном из комментариев к Федеральному закону «О противодействии коррупции», «в любом случае категория конфликта интересов является оценочной, охватывающей не только реально возникшее противоречие, но и его гипотетическую возможность»³⁰⁴.

Действительно, в определении конфликта интересов, содержащемся в ч. 1 ст. 10 Федерального закона № 273-ФЗ, говорится о ситуации, когда личная заинтересованность лица «влияет или может повлиять» на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение обязанностей. Такой подход к определению конфликта интересов содержался еще в Указе Президента РФ от 12.08.2002 № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служа-

³⁰⁴ Талапина Э.В. Комментарий к законодательству Российской Федерации о противодействии коррупции (постатейный). М.: Волтерс Клувер, 2010.

ших». Соблюдается он и в отраслевых законодательных определениях конфликта интересов.

С одной стороны, данный подход законодателя вполне оправдан. Во-первых, конфликт интересов легче предупредить, нежели урегулировать. Кроме того, конфликт интересов предполагает высокие риски серьезного ущемления публичного интереса, именно поэтому допустима их вероятностная оценка. Во-вторых, ситуация, в которой заинтересованное лицо в целях получения личной выгоды действует вразрез с должностными обязанностями, с точки зрения антикоррупционного законодательства может быть квалифицирована уже не как конфликт интересов, а как деяние, отличающееся более высокой степенью общественной опасности. Так, согласно ч. 1 ст. 285 УК РФ деяние квалифицируется как использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если оно совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства. Конфликт интересов предшествует злоупотреблению полномочиями, однако позволяет говорить о возможности совершения преступления, а не о факте его совершения.

С другой стороны, в рассматриваемой формулировке («влияет или *может повлиять*») в очередной раз проявляется общий и, по всей видимости, неустранимый полностью дефект законодательства о противодействии коррупции, а именно неопределенность его положений. Другими словами, если установление влияния, т.е. по сути причинно-следственной связи, между личной заинтересованностью лица и его неправомерными действиями, как правило, все-таки выполняемая задача, то оценка возможного (гипотетического) влияния личной заинтересованности лица на действия, которые лицо еще не совершило, представляется более затруднительной. В этом случае существует риск столкновения с «ситуацией кажущегося конфликта интересов»³⁰⁵. В этой связи А.Ф. Ноздрачев отмечает: «Надо установить, что должностные обязанности лица

³⁰⁵ Ноздрачев А.Ф. Указ. соч.

не являются несовместимыми с его личной ситуацией, что он не совершает правонарушений и не проявляет недобросовестность, необъективность и пристрастность при исполнении им своих должностных обязанностей. До тех пор пока эти факты не доказаны, налицо видимость конфликта интересов, и предъявлять обвинения данному лицу нельзя»³⁰⁶.

Итак, в настоящем параграфе категория «конфликт интересов» была исследована, в том числе с применением алгоритма анализа состава правонарушения. По итогам исследования возникает закономерный вопрос, какова все-таки природа данного правонарушения. Можно ли говорить о том, что непринятие мер по предупреждению и урегулированию конфликта интересов может иметь признаки конституционно-правового деликта и влечь за собой наступление конституционно-правовой ответственности?

Выше внимание обращалось на то, что стороной конфликта интересов в широком смысле может выступать, к примеру, сотрудник коммерческой организации, интересы которого вступают в противоречие с интересами организации. В таких случаях наличие признаков конституционно-правового правонарушения или конституционно-правовой ответственности усмотреть вряд ли возможно.

Однако необходимо принимать во внимание свойства конфликта интересов как предпосылки политической коррупции, о чем говорилось выше. Субъектом такого конфликта интересов является лицо, облеченное властными полномочиями, лицо, находящееся на службе у государства и общества, стороной такого конфликта интересов также является государство (Российская Федерация или субъект Российской Федерации) либо муниципальное образование, от имени которого действует представитель нанимателя — работодатель субъекта конфликта интересов.

Конфликт интересов, имеющий ярко выраженный политический окрас, как правило, связан: с избирательным процессом, с деятельностью политических партий, с осуществле-

³⁰⁶ Там же.

нием законодательного процесса, с правоприменительной или регуляторной деятельностью органов исполнительной власти.

В этой связи следует обратить внимание на то, что согласно п. 7.1 ст. 81 Трудового кодекса РФ (а также ряду других законодательных актов, в том числе ст. 13.1 Федерального закона «О противодействии коррупции») непринятие работником мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является, может служить основанием для его увольнения в случае, если указанные действия дают основание для *утраты доверия* к работнику со стороны работодателя.

Применение данной нормы в отношении государственных должностных лиц, которые являются служащими, выборными должностными лицами и депутатами, если они работают на постоянной основе, позволяет прийти к следующему выводу. С учетом того, что стороной подобного конфликта интересов выступает само государство, являющееся носителем публичного интереса, речь идет по сути о том, что государство в лице своего представителя выражает недоверие работнику. Это, на наш взгляд, свидетельствует о наличии признаков не только трудовых отношений и дисциплинарной ответственности, но и о проявлении властеотношений с присущими им элементами негативной конституционно-правовой ответственности.

Кроме того, не углубляясь в дискуссии о свойствах конституционно-правовой ответственности, отметим, что в качестве важного ее признака в литературе, как правило, выделяют политический характер. Думается, что утрата доверия, примененная в отношении представителя государства в связи с непринятием последним мер по предупреждению и урегулированию конфликта интересов, может при определенных обстоятельствах использоваться как инструмент политической ответственности. В качестве примера можно привести частный случай конфликта интересов — занятие депутатом деятельностью, несовместимой с депутатским мандатом, которая приводит к конфликту интересов³⁰⁷. Фактически последствием

³⁰⁷ Лукьянова Е.А. Депутатские риски (некоторые вопросы современной трансформации статуса депутата парламента) // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. — С. 34 – 39.

такой ситуации при определенных обстоятельствах является утрата депутатского мандата.

Необходимо отметить, что в научной литературе проблематика конфликта интересов в политической сфере поднимается, хотя и не так часто, как она того заслуживает. К примеру, на то, что конфликт интересов является признаком политической конкуренции, указывает Т.А. Оспанов³⁰⁸. А.Ф. Ноздрачев поддерживает «предложение о распространении положений законодательства о предотвращении и урегулировании конфликта интересов также на официальных представителей политических партий и на кандидатов на государственные (политические) должности (лиц, состоящих в резерве кадров, находящихся под непосредственным патронажем Президента РФ (“Первая сотня”, “Президентская тысяча”), а также на любое лицо, рассчитывающее стать должностным лицом (лиц, состоящих в федеральном резерве управленческих кадров, в кадровом резерве субъекта Федерации)»³⁰⁹.

Изложенное выше позволяет нам выделять наряду с общими случаями конфликта интересов такое его проявление, как конфликт интересов политического характера. При этом представляется возможным согласиться Д.А. Квон, который отмечает, что коррупцию как социальное явление следует разделить на политическую и бюрократическую. Если политическая коррупция свойственна стадии выработки политики, то бюрократическая коррупция присуща стадии реализации соответствующих решений³¹⁰. Полагаем, что согласно данной классификации можно условно разделить и случаи конфликта интересов, возникающие в сфере государственного управления, на конфликт интересов политического и бюрократического (операционного) характера.

С учетом того, что и политическая коррупция, и бюрократическая коррупция поражают государственные институты, их следствием является нарушение законного порядка осуществ-

³⁰⁸ Оспанов Т.А. Участники и субъекты политической конкуренции в системе конституционно-правовых отношений // Юридический мир. 2014. № 6.

³⁰⁹ Ноздрачев А.Ф. Указ. соч.

³¹⁰ Квон Д.А. Указ. соч.

вления государственной власти, хотя и в различных масштабах, интерес для исследования в рамках конституционного права представляют оба указанных вида коррупции и, как следствие, конфликт интересов, носящий как чисто политический, так и бюрократический характер.

Таким образом, представляется возможным подытожить изложенное выше. Предметом исследования конституционного права конфликт интересов как таковой является не всегда, особую важность для конституционного права представляет анализ ситуаций конфликта интересов, средой для которых выступают правоотношения, связанные с осуществлением публичной власти. Вместе с тем для понимания сущности конфликта интересов, закономерностей его возникновения и выработки эффективных средств борьбы с ним необходимо проведение комплексного анализа проблематики конфликта интересов как применительно к правоотношениям публично-правового, так и частноправового характера.

Результаты исследования, проведенного в настоящем параграфе, позволяют приступить к рассмотрению следующего вопроса — правовых механизмов предупреждения и урегулирования конфликта интересов в органе публичной власти.

§ 2. Правовые механизмы предупреждения и урегулирования конфликта интересов в органе публичной власти

В методологических целях в настоящем параграфе механизмы предупреждения и урегулирования конфликта интересов рассмотрены на примере законодательства о государственной гражданской и муниципальной службе. Несмотря на то, что круг органов публичной власти значительно шире (в него входят также законодательные (представительные) органы, судебные органы, органы прокуратуры и др.), вместе с тем полагаем, что методы противодействия данному негативному явлению в целом являются весьма схожими.

Следует отметить, что правовые акты, принимаемые на уровне указанных органов публичной власти, являются источниками права в сфере предупреждения и урегулирования конфликта интересов. При этом подходы и правовые механизмы, устанавливаемые в таких нормативных правовых актах, базируются на общих принципах и требованиях, установленных федеральным законодательством.

Помимо Федерального закона «О противодействии коррупции» важную роль в формировании правовых механизмов предупреждения и урегулирования конфликта интересов играют упоминавшиеся ранее Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Исходя из законодательного требования о взаимосвязи муниципальной службы и государственной гражданской службы, правовое регулирование статуса муниципальных служащих во многом сходно с правовым регулированием статуса государственных гражданских служащих. Поэтому положения законодательства, которые на страницах настоящей работы рассматриваются применительно к государственным гражданским служащим, могут быть экстраполированы и на муниципальных служащих. На особенности правового регулирования статуса муниципальных служащих, связанные с противодействием конфликту интересов, в настоящем параграфе будет обращать отдельное внимание.

В Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» целый ряд положений (принципов, ограничений, запретов и др.) направлен на противодействие конфликту интересов. При этом отдельные нормы содержат прямое указание на проблематику конфликта интересов в других данная категория прямо не упоминается, однако их целевая направленность на недопущение конфликта интересов, также не вызывает сомнения.

К примеру, Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 18) установлены требования к служебному поведению гражданских слу-

жащих, свидетельствующие о несовместимости статуса гражданского служащего с ситуацией конфликта интересов, вместе с тем прямая ссылка на данное понятие в них отсутствует. Гражданский служащий обязан:

— исполнять свои обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне;

— обеспечивать равное, беспристрастное отношение ко всем физическим и юридическим лицам, не оказывать предпочтение каким-либо общественным или религиозным объединениям, профессиональным или социальным группам, гражданам и организациям и не допускать предвзятости в отношении таких объединений, групп, граждан и организаций;

— не совершать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей;

— соблюдать нейтральность, исключаящую возможность влияния на свою профессиональную служебную деятельность решений политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций.

Совокупность положений Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» также можно условно разделить на две группы, в зависимости от того, направлены они на предупреждение или урегулирование конфликта интересов:

1) ограничения и запреты, связанные с деятельностью государственных служащих, призванные не допустить (предупредить) возникновение ситуации конфликта интересов;

2) нормы, устанавливающие алгоритм действий для лиц, ставших участниками конфликта интересов, либо которым стало известно о возникновении (возможности возникновения) подобной ситуации. Данная группа норм направлена главным образом на урегулирование (разрешение) конфликта интересов.

Первое прямое упоминание конфликта интересов в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» встречается в ч. 4 ст. 15 рассматри-

ваемого Закона, согласно ей гражданский служащий, замещающий должность гражданской службы категории «руководители» высшей группы должностей гражданской службы, *в целях исключения конфликта интересов в государственном органе не может представлять интересы гражданских служащих в выборном профсоюзном органе данного государственного органа в период замещения им указанной должности.* Данное положение законодательства вполне оправданно и понятно, оно призвано исключить «злоупотребления и необъективности в вопросе отстаивания интересов гражданских служащих руководителями»³¹¹ в связи с наличием отношений подчиненности. Очевидно, что рассматриваемый запрет направлен главным образом на предупреждение, т.е. недопущение возникновения случаев конфликта интересов на государственной службе, когда лицо, занимающее руководящую должность и представляющее интересы работодателя, являлось бы одновременно представителем интересов работников.

Далее, основной перечень ограничений, связанных с гражданской службой, установлен ст. 16 рассматриваемого Федерального закона. Согласно указанной статье гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае *близкого родства или свойства* (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы *связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью* одного из них другому (п. 5 ч. 1).

Как отмечается в комментариях к Федеральному закону № 79-ФЗ, если «определение подчиненности, как правило, на практике не вызывает затруднений, то подконтрольность требует подтверждения соответствующими формулировками положений нормативных правовых актов, регламентирующих

³¹¹ Комментарий к Закону города Москвы «О государственной гражданской службе города Москвы» // СПС «КонсультантПлюс».

функционирование государственного органа»³¹². Согласно наиболее распространенной интерпретации данного законодательного положения отношения непосредственной подчиненности и подконтрольности понимаются как обязанность исполнять указания какого-либо лица и отчетываться перед ним.

Похожее ограничение для муниципальных служащих установлено Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации» (п. 5 ч. 1 ст. 13). Однако применительно к муниципальной службе законодательное ограничение сформулировано более конкретно, а именно *недопустимым является наличие близкого родства или свойства муниципального служащего с:*

1) главой муниципального образования, который возглавляет местную администрацию, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью этому должностному лицу;

2) *или с муниципальным служащим, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому.*

Таким образом, на муниципальных служащих распространяется общее правило, аналогичное ограничению, установленному в отношении государственных служащих. При этом отдельно прописана недопустимость нахождения в отношениях непосредственной подчиненности с главой муниципального образования, возглавляющим местную администрацию.

Дело в том, что не всегда местную администрацию возглавляет муниципальный служащий. К примеру, законом предусматривается возможность осуществления полномочий главы местной администрации избранным непосредственно населением главой муниципального образования, который не является муниципальным служащим. Именно поэтому недопустимость родства или свойства муниципального служа-

³¹² Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / Н.И. Воробьев, В.А. Галкин, М.М. Мокеев, И.Н. Осипова, А.Б. Юдина (подготовлен для системы «КонсультантПлюс», 2014) // СПС «КонсультантПлюс».

щего с таким главой муниципального образования прописана в Законе отдельно.

Как отмечается в научной литературе, до принятия Федерального закона, устанавливающего рассматриваемое ограничение, непосредственная подчиненность родственников, замещающих должности в органе власти, практиковалось даже на уровне государственных органов. «Например, губернатор одной из областей назначил начальником общего отдела свою супругу, мэр одного из городов назначил свою супругу с измененной фамилией своим заместителем, формально оформив развод, и т.д. Закон запрещает это, потому что власть не является родовой общиной»³¹³.

Вместе с тем не все возможные ситуации конфликта интересов на муниципальной службе охватываются данной нормой. В комментариях к Федеральному закону «О муниципальной службе в Российской Федерации» подчеркивается: «Из-под правового регулирования выпадают случаи, когда муниципальный служащий может подчиняться депутату представительного органа муниципального образования (который, например, является председателем представительного органа местного самоуправления) или председателю избирательной комиссии муниципального образования, являющемуся ему близким родственником»³¹⁴. Такие случаи формально не подпадают под правовое регулирование (п. 1 ч. 5 ст. 13), вместе с тем очевидно, что они могут стать причиной возникновения конфликта интересов не только на муниципальной, но и на государственной гражданской службе.

Недопущению конфликта интересов на государственной гражданской службе призваны содействовать и следующие ограничения. *С замещением должности государственной гражданской службы не совместимы выход из гражданства Россий-*

³¹³ Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России: учебник / под ред. Н.В. Постового. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юриспруденция, 2016 // СПС «КонсультантПлюс».

³¹⁴ Киреева Е.Ю., Голушков Д.И., Чершинцева Е.А., Бирюкова Т.А., Зенков М.Ю. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс», 2014.

ской Федерации или приобретение гражданства другого государства, а также наличие гражданства другого государства (других государств), если иное не предусмотрено международным договором РФ (п. 6, 7 ст. 16 Федерального закона о государственной гражданской службе).

В предыдущем параграфе указывалось на то, что существующая законодательная трактовка понятия личной заинтересованности, в которой акцент делается на материальную заинтересованность, является узкой. Не только материальная заинтересованность и родственные связи могут толкнуть служащего на совершение действий, не соответствующих государственному интересу. Причиной могут выступать и противоречащие интересам государства — работодателя национальные интересы.

В этой связи исследователь С.Е. Чаннов указывает на то, что в рассматриваемой ситуации можно говорить о возникновении у гражданского служащего «иного публичного интереса»³¹⁵. Другими словами, в данном случае конфликт интересов может существовать как столкновение двух публичных интересов. Такая трактовка ситуации конфликта интересов является расширенной, вместе с тем с ней можно согласиться.

Полагаем, что сродни данному ограничению — запреты, установленные п. 16 и 17 ч. 1 ст. 17 рассматриваемого Федерального закона. Так, государственному гражданскому служащему запрещается:

— входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории РФ их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ;

— заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц

³¹⁵ Чаннов С.Е. Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение / под ред. В.В. Володина // СПС «КонсультантПлюс», 2009.

без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ.

При анализе указанных запретов необходимо помнить о том, что государственный гражданский служащий может являться носителем государственной тайны. Таким образом, недопущение конфликта интересов в данной области направлено на защиту основ конституционного строя и безопасности государства³¹⁶.

Гражданскому служащему также запрещается (см.: п. «а», «б» п. 2 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации») замещать должность гражданской службы в случае избрания или назначения на государственную должность, за исключением случая, установленного ч. 2 ст. 6 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»; избрания на выборную должность в органе местного самоуправления.

Данный запрет в некотором смысле является гарантией разделения властей, он суть продолжение запрета, установленного ч. 3 ст. 97 Конституции РФ, согласно которой депутаты Государственной Думы не могут находиться на государственной службе.

Гражданский служащий является представителем исполнительной власти, замещение им выборной должности приводило бы к нарушению этого принципа. Как данная ситуация связана с конфликтом интересов? В данном случае, на наш взгляд, также уместна расширительная трактовка понятия «конфликт интересов». Конфликт интересов может возникнуть в случае несовпадения позиций представителей исполнительной и законодательной ветвей власти, а также столкновения различных ведомственных интересов. Очевидно также, что избрание государственного гражданского служащего на выборную должность в органе местного самоуправления не способствовало бы независимости и самосто-

³¹⁶ См.: Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) 2-е изд., перераб. и доп. / Т.В. Нечаева, А.В. Кирилин // СПС «КонсультантПлюс».

тельности органов местного самоуправления. В этом случае с высокой степенью вероятности гражданский служащий был бы не выразителем интересов местного сообщества, а проводником воли органа государственной власти в органах местного самоуправления. Следует отметить, что несоблюдение требований, установленных п. «а», «б» п. 2 ч. 1 ст. 17, влечет прекращение служебного контракта с гражданским служащим по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон (ст. 39).

Целям обеспечения беспристрастности гражданских служащих при осуществлении профессиональной деятельности служит запрет *заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, а также участвовать в управлении хозяйствующим субъектом* (за исключением жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, садоводческого, огороднического, дачного, потребительских кооперативов, товарищества собственников недвижимости и профсоюза, зарегистрированного в установленном порядке) (п. 3 ч. 1 ст. 17).

Вместе с тем данная норма содержит любопытную оговорку — «если иное не предусмотрено федеральными законами». Иное предусмотрено ч. 2 ст. 14 рассматриваемого Федерального закона, согласно которой *гражданский служащий вправе с предварительным уведомлением представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов*.

Таким образом, расхожее утверждение о том, что служба в органе публичной власти и иная оплачиваемая деятельность (за исключением преподавательской и научной) не совместимы, оказывается неверным. Для того чтобы государственный гражданский служащий мог заниматься иной оплачиваемой деятельностью, ему необходимо соблюсти два условия:

1) об уведомлении представителя нанимателя. При этом, как отмечается в комментариях к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации», «выполнение данного условия не предполагает возможность отказа представителем нанимателя в реализации граждан-

ским служащим права на осуществление иной оплачиваемой деятельности»³¹⁷;

2) о недопущении конфликта интересов. Другими словами, личная заинтересованность гражданского служащего в связи с осуществлением им иной оплачиваемой деятельности не должна вступать в противоречие с интересами государственной службы. При этом сам факт занятия такой деятельностью для государственного гражданского служащего не рассматривается как обстоятельство, которое приводит или может привести к возникновению личной заинтересованности.

В то же время в связи с тем, что конфликт интересов является оценочной категорией, абсолютный запрет на занятие иной оплачиваемой деятельностью для государственных служащих, по всей видимости, являлся бы более эффективным средством для предотвращения подобной ситуации. Несомненно, такой запрет означал бы некоторое ограничение свободы трудовой деятельности (ч. 1 ст. 37 Конституции РФ). Вместе с тем с учетом того, что такое ограничение было бы призвано защитить публичный интерес, полагаем, что оно могло бы рассматриваться как оправданное и соразмерное.

Далее, *государственным гражданским служащим запрещено приобретать в случаях, установленных федеральными законами, ценные бумаги, по которым может быть получен доход* (п. 4 ч. 1 ст. 17). Согласно ч. 2 ст. 17 рассматриваемого Федерального закона в случае, *если владение гражданским служащим ценными бумагами приводит или может привести к конфликту интересов, гражданский служащий обязан передать принадлежащие ему ценные бумаги в доверительное управление* в соответствии с законодательством Российской Федерации.

С рассматриваемым запретом возникает та же проблема, что и с запретом на занятие предпринимательской деятельностью, который для гражданских служащих также не являет-

³¹⁷ Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / Н.И. Воробьев, В.А. Галкин, М.М. Мокеев, И.Н. Осипова, А.Б. Юдина // СПС «КонсультантПлюс», 2014.

ся абсолютным. Выходит, что наличие угрозы возникновения конфликта интересов в соответствии с данной статьей должно оцениваться в каждом случае отдельно. Кроме того, случаи запрета на владение ценными бумагами должны устанавливаться отдельными федеральными законами. В связи с этим в литературе встречается утверждение, согласно которому, так как подобные случаи федеральным законодательством урегулированы не были, «это означает, что, по сути, в настоящее время рассматриваемый запрет не имеет юридической силы»³¹⁸.

Вместе с тем с точки зрения Федерального закона «О противодействии коррупции» указанное требование распространяется на любое лицо, являющееся участником конфликта интересов (ч. 7 ст. 11). Если владение гражданским служащим ценными бумагами потенциально может привести к возникновению конфликта интересов, сам по себе такой факт является достаточным основанием для передачи их в доверительное управление.

Согласно п. 4 ч. 1 ст. 17 *государственному гражданскому служащему запрещается быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы*. Данный запрет вряд ли нуждается в подробном комментарии. Его направленность на недопущение конфликта интересов в государственном органе не вызывает сомнений. Ведь, очевидно, что, будучи представителем третьих лиц в органе государственной власти, гражданский служащий приобретает личный интерес в исходе дела, в принятии соответствующего решения в пользу представляемого лица.

Ряд положений законодательства содержит запреты, направленные на недопущение использования должностного положения государственного гражданского или муниципального служащего, в интересах политических партий.

³¹⁸ Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / Н.И. Воробьев, В.А. Галкин, М.М. Мокеев, И.Н. Осипова, А.Б. Юдина // СПС «КонсультантПлюс», 2012.

Так, п. 10 ст. 4 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» предусмотрен принцип *внепартийности муниципальной службы*. Суть данного принципа состоит в политической нейтральности³¹⁹ муниципальных служащих. Муниципальные служащие должны быть независимы от политических партий и политических движений. В соответствии с пунктом 12 ч. 1 ст. 14 Федерального закона о муниципальной службе муниципальным служащим запрещается использовать свое должностное положение в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений, а также публично выражать отношение к указанным объединениям в качестве муниципального служащего. Полагаем, что данные положения законодательства о муниципальной службе призваны не допустить возникновения конфликта интересов, обусловленного политической ангажированностью муниципального служащего.

Несмотря на то, что принцип внепартийности прямо не прописан в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации», тем не менее запреты, направленные на недопущение влияния политических и религиозных предпочтений государственного гражданского служащего на объективное осуществление им свое профессиональной деятельности, установлены п. 12-14 ч. 1 ст.17 рассматриваемого Федерального закона. Гражданскому служащему запрещено:

— *использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума;*

— *использовать должностные полномочия в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и других организаций;*

— *создавать в государственных органах структуры политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений или способствовать созданию указанных структур.*

³¹⁹ Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный) / Е.Ю. Киреева, Д.И. Голушков, Е.А. Чершинцева, Т.А. Бирюкова, М.Ю. Зенков // СПС «КонсультантПлюс».

Кроме того, согласно ч. 2 ст. 18 *гражданский служащий, замещающий должность гражданской службы категории «руководители», обязан не допускать случаи принуждения гражданских служащих к участию в деятельности политических партий и религиозных объединений.*

Перечисленные выше запреты, конечно, не являются панацеей от возникновения у гражданских служащих личной заинтересованности по политическим причинам. Вместе с тем они направлены на недопущение прямого злоупотребления гражданским служащим своими полномочиями по политическим и иным мотивам.

Важный запрет для гражданских служащих был введен Федеральным законом от 21.11.2011 № 329-ФЗ, которым были внесены изменения в ряд федеральных законов антикоррупционной направленности. В методологических целях выделим в указанной норме основные элементы. Итак, согласно ч. 3.1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» гражданин, *замещавший должность гражданской службы*, включенную в перечень должностей, установленный нормативными правовыми актами РФ, *в течение двух лет* после увольнения с гражданской службы *не вправе без согласия соответствующей комиссии* по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов *замещать* на условиях трудового договора должности в организации и (или) выполнять в данной организации работу (оказывать данной организации услуги³²⁰) на условиях гражданско-правового договора (гражданско-правовых договоров) *в случаях, предусмотренных федеральными законами*, если отдельные функции государственного управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности гражданского служащего.

Данная норма является отражением в национальном законодательстве требования, установленного п. «е» ч. 2 ст. 12

³²⁰ Согласно ч. 1 ст. 12 ФЗ «О противодействии коррупции» стоимость услуг/работ в течение месяца не должна превышать 100 тыс. руб.

Конвенции ООН против коррупции (см. §1 настоящей главы).

При рассмотрении данного требования законодательства в отношении бывших гражданских служащих необходимо отметить, что оно распространяется только на граждан, занимавших должности, включенные в перечень должностей, установленных нормативными правовыми актами РФ.

Так, согласно Указу Президента РФ от 21.07.2010 № 925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона „О противодействии коррупции,»³²¹, под данным перечнем должностей понимаются перечни должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей в соответствии с Указом Президента РФ от 18.05.2009 № 557³²².

При решении вопроса о том, подпадает ли гражданин под действие данного запрета, необходимо установить, входили ли в должностные обязанности бывшего гражданского служащего отдельные функции государственного управления организацией, в которую он устраивается на работу либо с которой заключает гражданско-правовой договор.

Следует отметить, что в литературе встречается критика данной нормы, ввиду того, что категория «отдельные функции по управлению» является достаточно размытой³²³. В частности, не ясно, охватывает ли категория «управление» понятия «контроль» и «надзор». Полагаем, что с точки зрения логики рассматриваемого запрета, во внимание должны приниматься в том числе случаи, когда в должностные обязанности лица

³²¹ СПС «КонсультантПлюс».

³²² См.: Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / Н.И. Воробьев, В.А. Галкин, М.М. Мокеев, И.Н. Осипова, А.Б. Юдина // СПС «КонсультантПлюс», 2014.

³²³ См.: Там же.

входили функции по контролю и надзору в отношении организации, в которую он устраивается на работу.

Порядок действий гражданина, на которого распространяется данный запрет, установлен ст. 17 Федерального закона «О противодействии коррупции». Согласно данной норме бывший гражданский служащий обязан при заключении трудового либо гражданско-правового договора сообщить работодателю сведения о последнем месте своей службы. Несоблюдение гражданином указанного требования влечет прекращение трудового или гражданско-правового договора с ним. Вместе с тем иной ответственности за неуведомление своего нового работодателя гражданин не несет³²⁴, в отличие от самого работодателя, на которого Федеральный закон возлагает определенные обязанности и корреспондирующую им административную ответственность.

Работодатель такого гражданина обязан в десятидневный срок сообщать о заключении трудового или гражданско-правового договора представителю нанимателя (работодателя) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы (ч. 4 ст. 17). Для работодателя неисполнение данного требования влечет наступление административной ответственности (ст. 19.29 КоАП устанавливает ответственность за незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего либо бывшего государственного или муниципального служащего).

Любопытно при этом, что Федеральный закон устанавливает обязанность уведомления о факте заключения трудового договора. Таким образом, как отмечается в литературе, заключить трудовой (гражданско-правовой) договор без получения согласия по прежнему месту службы можно, однако возмож-

³²⁴ По мнению некоторых исследователей, привлечение бывших государственных (муниципальных) служащих к административной ответственности в связи с неуведомлением нового работодателя согласно ч. 3.1 ст. 17 было бы обоснованным (См. об этом: Чаннов С.Е. Уведомление о приеме на работу бывшего государственного (муниципального) служащего // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 12. — С. 52 – 59).

ность его дальнейшего действия увязывается с получением согласия комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов³²⁵. Подобное правовое регулирование выглядит несколько непоследовательным и также подвергается критике.

Для того, чтобы указанный выше гражданин имел возможность легально работать в организации, в отношении которой ранее он осуществлял управленческие функции, ему необходимо получить согласие комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов. Комиссия рассматривает обращение гражданина в течение семи дней после поступления в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации, и направляет письменное уведомление гражданину в течение одного рабочего дня и уведомляет его устно о своем решении в течение трех рабочих дней.

Необходимо обратить внимание на то, что комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов играют важную роль в борьбе с данным негативным явлением. Правовую основу для их деятельности, помимо обозначенных выше Федерального закона «О противодействии коррупции», Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», составляют Указ Президента РФ от 01.07.2010 № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»³²⁶, нормативные правовые акты органов государственной власти и местного самоуправления о создании комиссий.

Согласно ч. 5 ст. 19 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» для соблюдения требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулирования конфликтов интересов в госу-

³²⁵ См.: Чаннов С.Е. Указ. соч.

³²⁶ СПС «КонсультантПлюс»

дарственном органе, федеральном государственном органе по управлению государственной службой и государственном органе субъекта РФ по управлению государственной службой образуются комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов. Главное отличие данного положения Федерального закона № 79-ФЗ от аналогичной нормы ч. 4 ст. 14.1 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» состоит в том, что в отношении государственной службы требование о создании таких комиссий является императивным, в то время как в законодательстве о муниципальной службе норма о создании комиссий по урегулированию конфликта интересов является рекомендательной.

В ч. 7 Федерального закона № 79-ФЗ установлено общее требование к формированию комиссии по урегулированию конфликта интересов, согласно которому данная комиссия должна формироваться таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликтов интересов, которые могли бы повлиять на принимаемые комиссиями решения. Поэтому в состав комиссий включаются независимые эксперты³²⁷.

В качестве примера подхода к формированию комиссий по урегулированию конфликта интересов можно рассмотреть «Положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов», утвержденное Указом Президента РФ 01.07.2010 № 821. Согласно п. 8 данного Положения в состав комиссии входят:

а) заместитель руководителя государственного органа (председатель комиссии), руководитель подразделения кадровой службы государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений либо должностное лицо кадровой службы государственного органа, ответственное за ра-

³²⁷ См.: Мещерякова Т.Р. Некоторые проблемы урегулирования конфликта интересов на государственной службе // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 9. — С. 59 – 63.

боту по профилактике коррупционных и иных правонарушений (секретарь комиссии), государственные служащие из подразделения по вопросам государственной службы и кадров, юридического (правового) подразделения, других подразделений государственного органа, определяемые его руководителем;

б) представитель Управления Президента РФ по вопросам противодействия коррупции или соответствующего подразделения Аппарата Правительства РФ;

в) представитель (представители) научных организаций и образовательных учреждений среднего, высшего и дополнительного профессионального образования, деятельность которых связана с государственной службой.

Категории вопросов (основания), по которым проводятся заседания комиссий по урегулированию конфликта интересов, названы в упомянутом выше Положении (см.: п. 16). Вместе с тем анализ нормативных правовых актов, регулирующих деятельность комиссий по урегулированию конфликта интересов, показывает, что решения указанных комиссий можно разделить на две группы:

— решения, которые носят обязательный характер. К такому относятся решения (о согласии / об отказе) по вопросу о замещении гражданином должности в организации в случаях, установленных ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции»;

— все остальные решения, которые носят рекомендательный характер.

В этой связи Т.Р. Мещерякова справедливо отмечает, что «обязательность решения комиссии во всех без исключения случаях повышала бы статус таких решений и статус комиссий в целом, стимулировала бы комиссию к принятию обдуманных, законных, правильных и обоснованных решений»³²⁸. Однако в настоящее время значительная часть решений комиссий по урегулированию конфликта интересов юридически является рекомендацией для органов государственной власти и местного самоуправления.

³²⁸ Там же.

Итак, нами были рассмотрены установленные законодательством о государственной гражданской и муниципальной службе механизмы предотвращения ситуации конфликта интересов, которые главным образом сводятся к установлению требований, ограничений и запретов в отношении лиц, осуществляющих функции представителя публичной власти. Это позволяет приступить к анализу основного правового механизма, направленного на *урегулирование* возникшей ситуации конфликта интересов. Речь идет о норме, закрепленной в ст. 11 Федерального закона «О противодействии коррупции», а также о ее аналогах в ст. 19 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», ст. 14.1 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Суть данного правового механизма состоит в следующем.

Лицо, у которого возникла личная заинтересованность, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязано принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов. А именно такое лицо обязано уведомить в порядке, определенном представителем нанимателя (работодателем) в соответствии с нормативными правовыми актами РФ, о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно.

Представитель нанимателя (работодатель), если ему стало известно о возникновении у такого лица, личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов.

3. Меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов могут состоять в изменении должностного или служебного положения гражданского (муниципального) служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке и (или) в его отказе от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов. При

этом предотвращение конфликта интересов осуществляется путем отвода или самоотвода указанного лица в случаях и порядке, предусмотренных законодательством РФ. Кроме того, в тех случаях, когда конфликт интересов возникает в связи с владением лицом ценными бумагами, как упоминалось выше, в целях предотвращения конфликта интересов такое лицо обязано передать принадлежащие ему ценные бумаги (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление.

В случае непринятия указанных мер лицом, у которого возникла личная заинтересованность, приводящая к конфликту интересов, а также (или) представителем нанимателя (работодателем), законодательство предусматривает ответственность в виде увольнения с государственной гражданской либо с муниципальной службы.

Следует отметить, что в названных Федеральных законах статьи, устанавливающие описанный выше механизм, носят название «Урегулирование конфликта интересов», в то время как соответствующая статья в Федеральном законе «О противодействии коррупции» называется «Порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов».

Полагаем, что использования понятия «урегулирование» в данном случае является более точным, нежели «предупреждение», так как отправной точкой в запуске установленного данными статьями механизма является возникновение у лица личной заинтересованности, которая влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий). С точки зрения ч. 1 ст. 10 наличие такой личной заинтересованности само по себе является конституирующим признаком конфликта интересов. Выходит, что рассматриваемые статьи федерального законодательства устанавливают порядок действий на случай, когда конфликт интересов возник и требуется принять меры по недопущению негативных последствий, к которым он может привести.

К изложенному выше следует добавить, что в Обзоре типовых ситуаций конфликта интересов³²⁹, рассчитанном на применение в первую очередь организациями вне зависимости от форм собственности, а не органами публичной власти, указаны такие способы урегулирования конфликта интересов, как: рекомендация работнику отказаться от выполнения иной оплачиваемой работы; рекомендация работнику продать имеющиеся ценные бумаги; помощь работнику в выполнении финансовых или имущественных обязательств, например, путем предоставления ссуды организацией-работодателем; рекомендация работнику вернуть дорогостоящий подарок дарителю; установление правил корпоративного поведения, запрещающих работникам разглашение или использование в личных целях информации, ставшей им известной в связи с выполнением трудовых обязанностей.

В научной литературе также предлагается расширить установленный законодательно перечень способов урегулирования конфликта интересов. К примеру, О.В. Казаченкова называет следующие дополнительные способы урегулирования конфликта интересов: временное делегирование должностными лицами органов государственной власти и органов местного самоуправления полномочий служащего, в отношении которого осуществляются мероприятия по урегулированию конфликта интересов, другому служащему; ограничение на время урегулирования конфликтной ситуации допуска государственного или муниципального служащего к соответствующим сведениям в случае, если исполнение должностных (служебных) обязанностей связано с использованием таких сведений; дополнительное изучение действий и решений государственного или муниципального служащего, усиление контроля за исполнением такими служащими должностных обязанностей в ситуации конфликта интересов и др.³³⁰

³²⁹ Является приложением к Методическим рекомендациям по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции, утв. Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации // URL: <http://www.rosmintrud.ru>

³³⁰ Казаченкова О.В. Актуальные вопросы урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 2. — С. 3 – 7.

Таким образом, сегодня и законодательство, и правовая доктрина предлагают ряд механизмов, составляющих инструментарий противодействия конфликту интересов. Вместе с тем в связи с применением указанных механизмов на практике также возникает немало вопросов. Проведенный в настоящем параграфе анализ правового регулирования в сфере предупреждения и урегулирования конфликта интересов позволяет приступить к рассмотрению проблематики, связанной с их практическим применением. Об этом речь пойдет в следующем параграфе.

§ 3. Конституционно-правовое осмысление практики применения законодательства о предупреждении и урегулировании конфликта интересов

В связи с рассмотрением практики применения законодательства о противодействии конфликту интересов с точки зрения конституционного права возникает ряд вопросов. Они главным образом обусловлены тем, что риск возникновения конфликта интересов сопряжен с наличием законодательно установленных обязанностей и требований в отношении лиц, которые могут стать его участниками.

В предыдущем параграфе были приведены примеры запретов и ограничений, установленных в отношении государственных гражданских и муниципальных служащих, направленных на предупреждение и урегулирование конфликта интересов. В этой связи возникает обоснованный вопрос, как положения законодательства, ограничивающие служащих в определенных действиях или налагающие на них определенные обязанности, коррелируются с конституционными правами человека и гражданина, не являются ли такие требования законодательства необоснованными и чрезмерными.

В частности, выше отмечалось, что согласно ч. 2 ст. 14 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» гражданский служащий вправе

с предварительным уведомлением представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов. Выходит, если выполнение гражданским служащим оплачиваемой работы повлечет конфликт интересов, выполнять такую работу он не вправе.

Вместе с тем ранее указывалось, что категория «конфликт интересов» является оценочной. Следовательно, существует риск того, что право гражданского служащего свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, установленное ч. 1 ст. 37 Конституции РФ, может быть ограничено.

К примеру, апелляционным определением Верховного суда Республики Башкортостан от 11.08.2015 по делу № 33-13384/2015³³¹ без удовлетворения была оставлена апелляционная жалоба гражданки, которая пыталась оспорить приказ, запрещающий ей выполнять иную оплачиваемую работу. Согласно материалам дела истица замещала должность федеральной государственной гражданской службы, с предварительного уведомления нанимателя ранее она выполняла иную оплачиваемую работу по совместительству: в муниципальном автономном детском образовательном учреждении — Центре развития ребенка в качестве юрисконсульта; в детском благотворительном фонде в должности директора.

Мотивируя принятое решение, суд ссылается в том числе на доводы комиссии по урегулированию конфликта интересов, которая, рассмотрев направленные материалы, усмотрела возможность наличия конфликта интересов при выполнении упомянутых оплачиваемых работ и иных оплачиваемых работ, поскольку благотворительный фонд вправе заниматься предпринимательской деятельностью, необходимой для достижения общественно-полезных целей, ради которой создан фонд, и соответствующей этим целям; а относительно центра развития ребенка детского сада организация, где работала истица, является контролирующим и надзорным органом использования средств федерального бюджета. Таким образом, мнение комиссии по урегулированию конфликта интересов послужит

³³¹ СПС «КонсультантПлюс».

ло основанием для ограничения права, установленного ч. 1 ст. 37 Конституции РФ.

Еще пример нормы, ограничительной по отношению к государственным гражданским и муниципальным служащим. Во § 2 настоящей главы рассматривалось положение ч. 3.1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», в соответствии с которым гражданин, замещавший должность гражданской службы, в течение 2 лет после увольнения с гражданской службы не вправе без согласия соответствующей комиссии по урегулированию конфликтов интересов замещать должности в организации, если отдельные функции государственного управления данной организацией входили в его должностные обязанности.

Данная норма широко применяется судами³³². В качестве примера можно привести апелляционное определение Ставропольского краевого суда от 17.03.2015 по делу № 33а-238/15³³³. Гражданин обратился в суд с исковым заявлением к Межрайонной инспекции Федеральной налоговой службы РФ, в котором просил признать решение комиссии Межрайонной инспекции Федеральной налоговой службы и уведомление *об отказе в даче согласия на замещение должности в организации* недействительными, противоречащими действующему законодательству, необоснованными и нарушающими его права и свободы, предусмотренные ст. 37 Конституции РФ и трудовым законодательством.

Фактически судами обеих инстанций была подтверждена правомерность решения комиссии по урегулированию конфликтов интересов об отказе в даче согласия на замещение должности в организации. Любопытно, что в данном определении суд указал на то, что судом первой инстанции «мотивированно отклонены и доводы истца об отсутствии конкретных

³³² См., например: Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 11.08.2014 по делу № 33-7577/2014, А-9; Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 02.06.2014 по делу № 33-5119, Б-57; Апелляционное определение Московского городского суда от 14.03.2014 по делу № 33-1468/2014 и др.

³³³ Апелляционное определение Ставропольского краевого суда от 17.03.2015 по делу № 33а-238/15 // СПС «КонсультантПлюс».

фактов, препятствующих замещению им должности в ООО..., поскольку... в даче согласия комиссией может быть отказано *не только при наличии конфликта интересов, но и с целью его предотвращения*³³⁴. Очевидно, что в данном случае свобода труда для бывшего гражданского служащего также была ограничена. Причем для этого не требовалось даже возникновения конфликта интересов, достаточной являлась сама потенциальная возможность такового.

Рассмотрим в контексте ограничения прав служащих еще одну норму законодательства, о которой в настоящей работе речь также уже велась. А именно согласно ч. 7 ст. 11 Федерального закона «О противодействии коррупции» (а также ч. 2 ст. 17 Федерального закона № 79-ФЗ, ч. 2.2 ст. 14.1 Федерального закона № 25-ФЗ) лицо обязано передать принадлежащие ему ценные бумаги (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством в целях предотвращения конфликта интересов.

С точки зрения статьи 128 ГК РФ ценные бумаги являются имуществом. Согласно ч. 3 ст. 35 Конституции РФ никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Не вызывает сомнений то, что формально лицо, о котором речь идет в ч. 7 ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции», должно передать ценные бумаги в доверительное управление добровольно. Передача имущества в доверительное управление не влечет перехода права собственности на него к доверительному управляющему. Вместе с тем неисполнение требования по передаче имущества в доверительное управление гражданским служащим влечет для него наступление неблагоприятных последствий. В этом смысле гражданский служащий уже не свободен в распоряжении данным имуществом, он вынужден выбрать определенную форму распоряжения им, а именно передачу в доверительное управление. Выходит, ч. 7 ст. 11 предполагает определенное ограничение права собственности лица (ч. 2 ст. 35 Конституции РФ).

³³⁴ Там же.

Так, судебная коллегия по гражданским делам суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры решила оставить без удовлетворения апелляционную жалобу по следующему вопросу³³⁵. По материалам дела истица была привлечена к дисциплинарной ответственности в виде замечания за нарушение законодательства о противодействии коррупции (п. 2.2 ст. 14.1 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»), а именно — за владение ценными бумагами без передачи их в доверительное управление. Комиссия по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов установила, что владение ценными бумагами в ее случае не привело и не могло привести к конфликту интересов. Ввиду отсутствия конфликта интересов, по мнению истицы, основания для передачи акций в доверительное управление отсутствовали. Суд указал, что нормы законодательства «запрещают муниципальным или государственным служащим владеть ценными бумагами, акциями в период прохождения муниципальной или государственной службы соответственно, в связи с чем доводы апелляционной жалобы о том, что ввиду отсутствия конфликта интересов оснований для передачи акций в доверительное управление не имелось, не могут быть приняты во внимание».

Можно приводить и другие примеры норм ограничительного и запретительного характера, применяемые к государственным гражданским и муниципальным служащим в целях противодействия конфликту интересов. В связи с этим, на первый взгляд, может возникнуть предположение, что в отношении таких лиц законодатель нарушает требование ч. 1 ст. 19 Конституции РФ о равенстве всех перед законом. Однако такой вывод является поспешным. В данном случае уместно обратиться к практике Конституционного Суда РФ. Несмотря на то, что приведенные выше положения законодательства не были предметом непосредственного рассмотрения Конституционного Суда РФ, вместе с тем его правовые по-

³³⁵ Апелляционное определение суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 07.08.2012 по делу № 33-3502/2012 // СПС «Консультант-Плюс».

зиции, разъясняющие особый подход законодателя к правовому регулированию статуса государственных и муниципальных служащих по отдельным вопросам, могут быть экстраполированы и на правовое регулирование, ограждающее таких лиц от участия в конфликте интересов.

В частности, предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ являлась норма Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»³³⁶, устанавливающая запрет на публичные высказывания, суждения и оценки государственного гражданского служащего в отношении деятельности государственных органов. По мнению заявителяницы, данное положение законодательства нарушало применительно к государственным служащим свободу слова и право на распространение информации, что противоречит ст. 19 (ч. 1 и 2), 21 (ч. 1), 29 (ч. 1 и 4) и 37 (ч. 1) Конституции РФ. Конституционный Суд РФ признал данное положение законодательства не противоречащим Конституции РФ.

При этом Конституционный Суд РФ указал: *«Специфика государственной службы как профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов предопределяет... правовой статус государственных служащих, исходя из особенностей которого, обусловленных характером выполняемой ими деятельности и предъявляемыми к ним квалификационными требованиями, законодатель вправе в рамках своей дискреции определять с помощью специального правового регулирования права и обязанности государственных служащих, налагаемые на них ограничения, связанные с государственной службой, а также предоставлять им соответствующие гарантии с учетом задач, принципов организации и функционирования того или иного вида государственной службы... само по себе установление для государственных служащих запретов, обусловленных прохождением государственной службы, допустимо, если оно согласуется с основными целями правового регулирования государ-*

³³⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2011 № 14-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», и статьи 20.1 Закона Российской Федерации «О милиции», в связи с жалобами граждан Л.Н. Кондратьевой и А.Н. Мумолина» // СПС «КонсультантПлюс».

ственной службы в Российской Федерации как социальном правовом государстве, отвечает законным интересам, связанным с ее организацией и эффективным функционированием, и не выходит за рамки возможных ограничений конституционных прав и свобод человека и гражданина в конституционно значимых целях».

Аналогичное мнение Конституционный Суд РФ выразил в Определении от 02.04.2009 № 472-О-О (см.: п. 2.1), в Постановлении от 22.11.2011 № 25-П и других правовых позициях³³⁷.

Изложенное позволяет подойти к выводу о допустимости ограничений, налагаемых на государственных гражданских и муниципальных служащих в целях предотвращения и урегулирования конфликта интересов. Как указывалось выше, конфликт интересов является предпосылкой для возникновения коррупции, которая, вне всякого сомнения, способствует разрушению государственных и общественных устоев, наносит серьезной силы удар по авторитету государственной власти.

Таким образом, в рассматриваемой ситуации на одной чаше весов находится публичный интерес. На другой чаше находятся отдельные права и свободы лица, которое *сознательно и добровольно решило связать свою профессиональную деятельность со службой в органе публичной власти*, будучи дееспособным и понимая, что такие карьерные перспективы сопряжены с целым рядом запретов и ограничений, которые являются неотъемлемой частью его профессионального долга. Полагаем, что рассмотренные ограничения и запреты в отношении публичных должностных лиц не только оправданны, но и необходимы в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).

В специальной литературе также поднимается вопрос о некоторых нестыковках механизма урегулирования конфликта интересов с положением ч. 1 ст. 51 Конституции РФ, согласно которой никто не обязан свидетельствовать против

³³⁷ См. об этом: Хабибулина О.В. К вопросу о видах запретов для государственных служащих Российской Федерации // Административное право и процесс. 2016. № 3. — С. 24 – 31.

себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом. Как отмечает в этой связи О.В. Назаров, отсутствие обязанности свидетельствовать против себя и близких родственников надо рассматривать в широком смысле, как относящееся к такому свидетельству во всех правоотношениях, а не только в тех, которые регулируются уголовно-процессуальным законом. Другими словами, целью предоставляемой ст. 51 Конституции РФ гарантии является недопустимость любой формы принуждения к свидетельству против самого себя или своих близких родственников. Этот подход нашел также отражение в Постановлении Конституционного Суда РФ от 25.04.2001 № 6-П — право каждого не свидетельствовать против себя самого, как и право не быть обязанным доказывать свою невиновность и считаться невиновным, существует до тех пор, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном законом порядке³³⁸.

Между тем согласно ч. 2 ст. 11 Федерального закона «О противодействии коррупции» лицо, указанное в ч. 1 ст. 10 настоящего Федерального закона, *обязано уведомить* в порядке, определенном представителем нанимателя (работодателем) в соответствии с нормативными правовыми актами РФ, о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно.

Более того, «до решения вопроса о наличии или отсутствии у государственного гражданского служащего конфликта интересов в комиссии представитель нанимателя вправе отстранить государственного гражданского служащего... от исполнения обязанностей по занимаемой должности... Процедура рассмотрения вопроса о конфликте интересов и полномочия представителя нанимателя свидетельствуют о том, что федеральный законодатель исходил из презумпции виновности государственного гражданского служащего, которая может быть устранена только через принятие решения комиссией об отсутствии личной заинтересованности государственного гражд-

³³⁸ Назаров О.В. О новеллах в законодательстве о противодействии коррупции // Адвокат. 2015. № 12. — С. 25 – 36.

данского служащего в конкретной деятельности, не связанной с исполнением его должностных обязанностей»³³⁹.

Можно сказать, что весь механизм предотвращения и урегулирования конфликта интересов базируется на добровольных и добросовестных действиях сотрудника органа публичной власти по уведомлению своего работодателя не только о наличии у него личной заинтересованности, но даже о потенциальной возможности возникновения таковой.

Вместе с тем полагаем, что уведомление работодателя, о котором речь идет в ч. 2 ст. 11 Федерального закона «О противодействии коррупции», по своему содержанию отличается от свидетельства против себя самого, своего супруга и близких родственников, о котором говорится в ч. 1 ст. 1 Конституции РФ

Так, в Комментарий к Конституции РФ под редакцией В.Д. Зорькина право не свидетельствовать против себя и близких родственников в первую очередь связывается с предъявлением лицу обвинения: «...это право способствует тому, чтобы обвинение не прибегало к доказательствам, добытым вопреки воле обвиняемого с помощью принуждения или давления. Это право тесно связано с презумпцией невиновности (п. 2 ст. 6 Конвенции)»³⁴⁰. Сообщение же лица о том, что при определенных обстоятельствах у него возникает личная заинтересованность в исходе какого-либо процесса или дела по природе своей сродни самоотводу участника судебного процесса и не превращает указанное лицо в обвиняемого. Целью такого уведомления является не установление вины лица, а предотвращение последствий, которые могут возникнуть в силу его личной заинтересованности. В этой связи думается, что противоречие между ч. 1 ст. 51 Конституции РФ и порядком урегулирования конфликта интересов, установленным ч. 2 ст. 11 Фе-

³³⁹ Институт конфликта интересов и предотвращение коррупции на государственной гражданской службе (А.Н. Дементьев, С.В. Качушкин) // СПС «КонсультантПлюс».

³⁴⁰ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, Н.С. Бондарь и др.; под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотренное. М.: Норма, Инфра-М, 2011. 1008 с.

дерального закона «О противодействии коррупции», отсутствует.

С учетом изложенного представляется возможным сделать вывод о том, что положения законодательства о противодействии коррупции, которые носят запретительный, ограничительный, обязывающий характер в отношении работников органов публичной власти, в целом отвечают целям защиты публичного интереса от возможных злоупотреблений со стороны указанных лиц, обусловленных возникновением у них личной заинтересованности.

Вместе с тем следует иметь в виду, что ограничения прав государственных гражданских и муниципальных служащих могут быть связаны не только с их участием в ситуации конфликта интересов, но и с гипотетической возможностью его возникновения, которая может быть выявлена и оценена только экспертным путем. В этой связи в большой степени задача соблюдения баланса публичного интереса государства и общества и прав государственных и муниципальных служащих ложится на плечи правоприменителя и во многом зависит от его объективности и профессионализма.

Заклучение

В «Международном кодексе поведения государственных должностных лиц»³⁴¹, одобренном Государственной Ассамблеей ООН, установлено, что государственная должность — «это должность, облеченная доверием, предполагающая обязанность действовать в интересах государства. Поэтому государственные должностные лица проявляют абсолютную преданность государственным интересам своей страны, представляемым демократическими институтами власти».

На служащих в органах государственной власти и местного самоуправления возложена важная и ответственная за-

³⁴¹ «Международный кодекс поведения государственных должностных лиц» (принят 12.12.1996 Резолюцией 51/59 на 82-м пленарном заседании 51-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // СПС «КонсультантПлюс».

дача — выступать проводниками государственной политики. Авторитет государственной власти в глазах общества базируется на добросовестном и ответственном исполнении государственными и муниципальными служащими своего профессионального долга.

Вне всякого сомнения, работа в органе публичной власти несовместима с ситуацией конфликта интересов. Данное негативное явление суть условие и предпосылка возникновения коррупции. Конфликт интересов как противоречие частного и публичного интереса в широком смысле может возникать в разных сферах общественных отношений. При этом значительную опасность представляет конфликт интересов, возникающий в политической сфере, так как именно данная область общественных отношений связана с управлением государством и осуществлением государственной власти.

Отечественное законодательство содержит широкий спектр инструментов, базирующихся на нормах международного права, направленных на предотвращение и урегулирование конфликта интересов в органах публичной власти. Нормативную основу для противодействия конфликту интересов составляют рамочный Федеральный закон «О противодействии коррупции», Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации», а также иные законы, регулирующие статус лиц, связанных с функционированием государственно-властных институтов.

Работа в органе публичной власти сопряжена с рядом ограничений и запретов, направленных на предотвращение конфликта интересов. Данные правовые нормы ограничивают отдельные конституционные права государственных и муниципальных служащих. Однако целью указанных положений законодательства является защита конституционно-значимых ценностей основ конституционного строя и безопасности государства.

Ввиду высокой коррупционной опасности конфликта интересов, установленный законодательством механизм его урегулирования направлен не только на разрешение конфликт-

ной ситуации, но и на недопущение даже гипотетической возможности ее возникновения. В этой связи применение данного механизма требует большого внимания и профессионализма со стороны правоприменителя, так как ошибочная квалификация ситуации как потенциально приводящей к возникновению конфликта интересов может повлечь необоснованное ограничение прав граждан, ставших поневоле ее участниками.

В связи с тем, что категория «конфликт интересов» является оценочной, в целях недопущения субъективных и ошибочных решений, нарушающих права граждан, важную роль в разрешении спорных ситуаций играет коллегиальный орган — комиссия по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликтов интересов, которая формируется с участием независимых экспертов.

Несмотря на то, что законодателем проделана значительная работа по созданию правовых механизмов и инструментов по борьбе с коррупцией, тем не менее стоит отметить, что указанная проблематика имеет значительную морально-этическую составляющую. В этой связи эффективное противодействие коррупции в целом, в том числе на этапе возникновения конфликта интересов, возможно только при активном участии общества и сознательном и твердом непринятии коррупционных проявлений каждым отдельным гражданином.

Контрольные вопросы

1. Противоречие каких интересов лежит в основе конфликта интересов?
2. В чем заключается опасность конфликта интересов в органе публичной власти?
3. Каково соотношение конфликта интересов и политической коррупции?
4. Каковы признаки конфликта интересов?
5. Является ли наличие вины обязательным условием квалификации ситуации как конфликта интересов?

6. Дайте характеристику специального субъекта конфликта интересов.
7. На каких «уровнях» осуществляется правовое регулирование конфликта интересов?
8. Каков порядок формирования и в чем заключается функциональное назначение комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов?
9. По каким вопросам комиссии принимают рекомендательные решения, по каким обязательные решения?
10. Какие законодательные ограничения и запреты направлены на предупреждение конфликта интересов на государственной гражданской (муниципальной) службе?
11. Опишите правовые механизмы, направленные на урегулирование конфликта интересов.
12. В чем заключается проблематика соотношения конституционных прав человека и гражданина и установленных законодательством механизмов предотвращения и урегулирования конфликта интересов?

Задания

1. Бывший муниципальный служащий П.П. Петров при трудоустройстве в организацию АО «Дело» не сообщил о предыдущем месте работы, заявив, что трудовая им книжка утеряна. В связи с этим работодателем П.П. Петрова не было направлено уведомление в администрацию города «N», предусмотренное ч. 4 ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции». О том, что П.П. Петров является бывшим муниципальным служащим, работодателю стало известно только после получения запроса из прокуратуры Центрального района города «N» через месяц после трудоустройства П.П. Петрова в АО «Дело». На следующий рабочий день после получения указанного запроса уведомление о приеме на работу П.П. Петрова было направлено в администрацию города «N».

Дайте правовую оценку данной ситуации. Смоделируйте ее продолжение. Какие правовые последствия могут наступить вследствие сокрытия информации бывшим муниципальным служащим? Существует ли риск привлечения к ответственности нового работодателя П.П. Петрова в связи с ненаправлением уведомления о приеме на работу бывшего муниципального служащего?

2. В результате проведенной прокурорской проверки исполнения законодательства о противодействии коррупции было установлено, что решением представительного органа муниципального образования городского округа «N» главой муниципального образования на постоянной основе был избран Н.С., которому также было поручено возглавить местную администрацию. После этого распоряжением администрации городского округа «N» на должность управляющего делами администрации была назначена Н.О., приходящаяся родной сестрой супруге Н.С., т.е., находящаяся с ним в состоянии свойства. Представителем нанимателя (муниципального образования) в отношении данной гражданки в соответствии с трудовым договором являлся Н.С. В сложившейся ситуации прокурор усмотрел признаки конфликта интересов в соответствии с ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О противодействии коррупции». При этом было также выявлено, что Н.С. и Н.О. не принимали мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

Межрайонный прокурор обратился в суд с исковыми требованиями к Н.С. и Н.О. о признании незаконным бездействия Н.С. и Н.О. и наложении дисциплинарного взыскания за совершение коррупционного правонарушения на указанных лиц в виде увольнения.

Ответчики не признали требования прокурора, указав, что положения ст. 14.1 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» применяются только в отношении муниципальных служащих. Н.С. же, хотя и возглавляет местную администрацию, при этом был избран главой муниципального образования, в силу ч.1 ст. 1 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» не является муниципальным служащим.

Дайте правовую оценку данной ситуации. Имеются ли в рассматриваемой ситуации признаки наличия конфликта интересов? Какими вы видите судебные перспективы искового требования прокурора?

Список литературы

1. Авакьян С.А. Конституционное право России: учеб. курс: в 2 т. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма; ИНФРА-М, 2014.
2. Бараненков В.В. Конфликт интересов на военной службе: сущность и проблемы квалификации // Право в Вооруженных Силах. 2015. № 6.
3. Ильяков А.Д. Урегулирование конфликта интересов как основной способ предупреждения коррупции в системе государственного управления // Современное право. 2016. № 4.
4. Казаченкова О.В. Актуальные вопросы урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 2.
5. Квон Д.А. Политическая коррупция: понятие, цели, субъекты // Власть. 2015. № 7.
6. Киреева Е.Ю., Голушков Д.И., Чершинцева Е.А., Бирюкова Т.А., Зенков М.Ю. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный) // Подготовлен для системы «КонсультантПлюс», 2014.
7. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) (Н.И. Воробьев, В.А. Галкин, М.М. Мокеев, И.Н. Осипова, А.Б. Юдина) // Подготовлен для системы «КонсультантПлюс», 2014.
8. Лепехин И.Я., Зайковский В.Н. Перспективы развития антикоррупционных мер, осуществляемых в России

- на муниципальном уровне // Российская юстиция. 2016. № 2.
9. Лукьянова Е.А. Депутатские риски (некоторые вопросы современной трансформации статуса депутата парламента) // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9.
 10. Мещерякова Т.Р. Некоторые проблемы урегулирования конфликта интересов на государственной службе // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 9.
 11. Ноздрачев А.Ф. Конфликт интересов в системе государственного и муниципального управления: проблема нормативного правового определения понятия // Законодательство и экономика. 2016. № 3.
 12. Савосина Н.Г. Процесс формирования и развития законодательства по вопросам регулирования конфликта интересов на государственной службе // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 9.
 13. Хабибулина О.В. К вопросу о видах запретов для государственных служащих Российской Федерации // Административное право и процесс. 2016. № 3.
 14. Чаннов С.Е. Уведомление о приеме на работу бывшего государственного (муниципального) служащего // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 12.

ГЛАВА 5. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ГАРАНТИИ ПРОЗРАЧНОСТИ И ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

*Кененова И.П.,
кандидат юридических наук, доцент*

Введение

Конституционно-правовые гарантии прозрачности и ответственности в деятельности органов и должностных лиц российской публичной власти — могут стать эффективной темой для политической риторики, но их нормативный потенциал крайне сложно реализовать на практике. Здесь отчетливо просматривается несколько проблем. Во-первых, существует некоторая тематическая обособленность антикоррупционной тематики, которая вызывает определенное отчуждение в среде конституционалистов, считающих ее «монополией» специалистов по административному и уголовному праву. Во-вторых, в структуре отечественной конституционно-правовой доктрины, где исследуются конституционные принципы, конституционные статусы личности и участников политического процесса, а также конституционные механизмы и средства защиты прав, пока не найдено места всему комплексу антикоррупционной проблематики. В-третьих, действенность конституционно-правовых гарантий прозрачности и ответственности зависит от общей сбалансированности «ветвей власти».

Следовательно, для того, чтобы оценить перспективы применения данных гарантий, стоит не только определить их место в системе конституционно-правовых средств антикоррупционной направленности, но также рассмотреть проблемы, возникающие при реализации соответствующих конституционных норм в соотношении с аналогичной зарубежной практикой. Особое внимание следует обратить при этом на тематику внешнего (общественного) и внутреннего (админи-

стративного) контроля за работой механизма государственной власти, на меру допустимой открытости различных «ветвей» власти, на проблемы парламентского контроля, независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, прозрачности и ответственности исполнительной власти в субъектах Российской Федерации, а также на возможность продуктивного заимствования зарубежного опыта при выборе конституционно-правовых инструментов борьбы с коррупцией.

§ 1. Система и соотношение различных конституционно-правовых средств противодействия коррупции в среде отечественной политической элиты

Проблема обеспечения прозрачности и ответственности публичной власти: конституционно-правовой аспект

Задача определения места конституционно-правовых гарантий прозрачности и ответственности (подотчетности) в системе различных конституционно-правовых средств противодействия коррупции, в первую очередь, требует характеристики данной системы в целом. При этом стоит принять во внимание, что под прозрачностью и подотчетностью³⁴² принято понимать систему действенных механизмов общественного контроля и публичного доступа к информации о выполнении государственными органами (их должностными лицами, госу-

³⁴² Термин «подотчетность» имеет и более узкий смысл. Подотчетность предполагает наличие условий и стандартов, которые должен соблюдать любой публичный служащий; фидуциарную ответственность за выполнение возложенных обязанностей и предоставление точного и своевременного отчета об исполнении тех полномочий, которые предусмотрены законом. Данный термин выражает такую систему отношений, в рамках которой государственные служащие не только отчитываются за свои действия, но также обязаны обосновывать свои решения и нести за них ответственность (См. подробнее § 3).

дарственными служащими) своих функций и полномочий³⁴³. В научной литературе отмечается, что принцип транспарентности (информационной открытости) как таковой в российской Конституции не закреплён, хотя ряд норм «информационного» характера (ст. 24, 29, 41, 42) позволяют подойти к открытости информации как к универсальному принципу публичного права. Информационная открытость государственного управления — важнейшее проявление транспарентности³⁴⁴.

Конституционная свобода информации — это только гарантия невмешательства государства в процесс получения информации, которая не обязывает власти информировать население, за исключением случаев, предусмотренных ст. 41 и 42 Конституции РФ. Особым образом в Конституции РФ закреплены открытость законодательной и судебной власти (ч. 2 ст. 100, ч. 1 ст. 123), тогда как о транспарентности исполнительной власти упоминаний вообще не содержится.

Открытость и ответственная деятельность государственных институтов достигается за счёт сочетания внутригосударственных и общественных мер контроля. Но при этом важно отметить, что даже использование внутригосударственных контрольных механизмов становится более эффективным именно благодаря приданию публичного характера информации о содержании контрольной деятельности³⁴⁵.

Универсальный общеправовой принцип открытости информации о деятельности государственных органов и ор-

³⁴³ Такое понимание данных терминов приводится, например, на сайте Центра антикоррупционных инициатив и исследований «Трансперенси Интернешнл — Р» (Центр ТИ-Р) — некоммерческой общественной организации, известной своей последовательной антикоррупционной практикой, в том числе научными исследованиями в сфере борьбы с коррупцией. См. «Трансперенси» — антикоррупционный центр. URL: <http://transparency.org.ru/> (дата обращения: 30.09.2016).

³⁴⁴ Талапина Э.В. Принцип транспарентности в публичном праве // Государство и право. 2015. № 5. — С. 45.

³⁴⁵ Далее будет показано, что именно введение норм о прозрачности проверки доходов и расходов руководства организаций с государственным участием (публикация в СМИ соответствующих сведений) усилила воздействие контрольных мероприятий, которые и раньше проводились (соответствующие сведения предоставлялись в Правительство РФ).

ганов местного самоуправления (т.е., свободного доступа к ней) закреплен в ст. 3 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27.07.2006. Упомянутый принцип получил также закрепление в различных отраслевых актах, регулирующих конкретные сферы управления: в Бюджетном кодексе РФ (ст. 36 — принцип прозрачности (открытости)), в Федеральном законе «О полиции» от 07.02.2011 (ст. 8 — открытость и публичность как принцип деятельности полиции), в Земельном кодексе РФ (ст. 34 — органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны обеспечить управление и распоряжение земельными участками, находящимися в их собственности и (или) в ведении на основе принципов эффективности, справедливости, публичности, открытости и прозрачности процедур предоставления таких земельных участков).

За нарушение требований порядка доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и ее размещению в сети «Интернет», а также порядка предоставления такого рода информации предусмотрена ответственность ст. 13.27 и 13.28 КоАП РФ.

Отражение принципа открытости применительно к деятельности органов государственной власти мы находим в положениях Федерального закона «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» от 04.06.1994 № 5-ФЗ³⁴⁶, в нормах Указа Президента РФ от 23.05.1996 № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»³⁴⁷.

Открытость законодательной деятельности обеспечивается за счет размещения информации о ней на соответствующих сайтах в сети «Интернет», включая освещение процесса подготовки и обсуждения проектов нормативных правовых актов.

³⁴⁶ Собрание законодательства РФ. 1994. № 8. Ст. 801.

³⁴⁷ Собрание законодательства РФ. 1996. № 22. Ст. 2663.

В Государственной Думе на заседаниях комитетов, комиссий, а также на пленарном заседании палаты могут присутствовать представители СМИ. Для выяснения фактического положения дел и общественного мнения по вопросам законопроектной деятельности комитеты и комиссии могут проводить парламентские слушания, конференции, совещания, «круглые столы».

Использование всех этих форм доступа к информации о деятельности Государственной Думы полностью зависит от интереса и воли законодательной власти и потому малоэффективно в антикоррупционном аспекте. Тем более, что на современном этапе информационного обмена между обществом и государством в России не представляется возможным выявить происхождение правообразующих интересов, включая те, которые возникают в результате «мутации» процесса нормотворчества, когда коррупциогенная норма права «покупается» некой мощной корпорацией или их группой. О такой ситуации принято говорить как о «захвате государства», представляющем собой такую степень воздействия влиятельных групп на процессы принятия решений, когда никакие иные интересы не принимаются законодателем во внимание, кроме интересов корпораций и лоббистских структур. Ученые обнаруживают признаки такого «захвата» в феномене олигархического правления России 90-х г.³⁴⁸

Коснулся проблемы открытости публичной власти и Конституционный Суд РФ, но только в контексте доступа к информации. В Определении от 08.12.2011 № 1624-О-О по жалобе граждан Т.А. Андреевой, Ф.В. Морозова и др. на нарушение их конституционных прав п. 1 ст. 1 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» Суд обращает внимание на то, что регулирование, осуществляемое оспариваемыми положениями Закона, «на-

³⁴⁸ Барциц И.Н. Антикоррупционная экспертиза в системе эффективного правотворчества (к разработке методики проведения антикоррупционной экспертизы) // Государство и право. 2010. № 9. — С. 20.

правлено на создание условий (гарантий), обеспечивающих максимальную информационную открытость государственных органов и органов местного самоуправления для граждан и иных субъектов гражданского общества и согласуется с принятой Советом Европы 27 ноября 2008 г. Конвенцией о доступе к официальным документам (преамбула, ст.3), в которой подчеркивается особое значение прозрачности деятельности государственных органов в плюралистическом и демократическом обществе и которая вместе с тем не исключает ограничений права на доступ к официальным документами при условии, что эти ограничения четко установлены законом, являются необходимыми и соразмерными целям защиты общепризнанных в демократическом обществе ценностей»³⁴⁹.

Понятие ответственности включает в себя подотчетность, но не исчерпывается ею, поскольку подотчетность принято связывать с государственными должностными лицами и чиновниками, состоящими на государственной гражданской службе, тогда как круг ответственных лиц, поведение которых находится под воздействием правовых норм, направленных против коррупции (политической и экономической), в структурах публичной власти гораздо шире. Он включает и депутатов, и руководство государственных компаний (включая компании с государственным участием), и работников СМИ, и ряд других субъектов. Ответственность в данном случае непосредственно связана с результатами существования в «зоне прозрачности» представителей политической элиты, и наступает для них, главным образом, в двух ситуациях. *Первая* предполагает сокрытие информации о материальном статусе соответствующих субъектов (включая конфликт интересов), отказ или предоставление недостоверных сведений о нем, а *вторая* возникает в связи с наступлением ответственности непосредственно за совершение лицами коррупционных действий. Таким образом, нормы, обеспечивающие прозрач-

³⁴⁹ См.: Определение от 8.12.2011 № 1624-О-О, абз. 4 п. 2.2 мотивировочной части.

ность деятельности по осуществлению публичной власти, призваны предотвратить коррупционные правонарушения, и, следовательно, ответственность за их нарушение носит предупредительный по отношению к явлению коррупции характер, тогда как ответственность, возникающая за коррупционные деяния, — это очевидная кара за них.

Действие конституционно-правовых средств антикоррупционной направленности имеет смысл анализировать именно в среде отечественной политической элиты³⁵⁰. Эта группа объединяет должностных лиц Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, государственных гражданских служащих, относимых законодательством к категории руководителей, депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, депутатов законодательных собраний субъектов (особенно руководителей палат парламентов, комитетов и партийных фракций), лидеров политических партий, иных крупных общественных объединений и так называемых «лидеров мнений» из числа оппозиционных деятелей, наиболее авторитетных представителей науки и искусства, руководя-

³⁵⁰ Широко используемый в общественных науках термин «политическая элита» связывают с именем экономиста и социолога Вильфредо Парето, который создал в начале XX в. «теорию элит». Впервые он сформулировал ее в книге «Социалистические системы» (*Les Syst mes socialistes*, 1902), а позднее включил некоторые ее положения в английское издание «Курса политической экономии» (*Manuale di economia politica*, 1906), благодаря которому термин «элиты» и занял прочное положение в общественных науках. Определив понятие «элита», Парето показал, что распределение людей в зависимости от степени их политического и социального влияния обнаружит, что значительная их часть займет те же места в этой иерархии, которые они занимают при распределении по богатству. Эти классы, обладающие интегрированным влиянием, именуются «элитой», которая отличается от «аристократии» своим составом. Принадлежность к аристократии передается по наследству, а место среди самых богатых и влиятельных людей государства вполне может занять и «выскочка» вроде Наполеона или Бисмарка. Второй особенностью «элиты» является изменчивость ее состава. Наблюдая за этим свойством данного социального слоя, Парето создал свою знаменитую концепцию «циркуляции элит». См.: Парето В. Социалистические системы. М.: Директ-медиа, 2007.

ший состав СМИ, а также руководителей крупнейших бизнес-формирований³⁵¹.

Для того, чтобы сконцентрировать внимание именно на данной социальной группе при изучении антикоррупционной составляющей конституционно-правового инструментария, есть, по крайней мере, два основания.

Во-первых, конституционно-правовые нормы антикоррупционной направленности охватывают своим регулирующим воздействием преимущественно представителей лидерской группы политического класса. По сравнению с антикоррупционными инструментами других отраслей права (административного, уголовного, гражданского) конституционно-правовые нормы в меньшей степени применимы к иным участникам коррупционных процессов, в том числе к той части государственного аппарата, которая не принадлежит к политической элите. Разумеется, нормы Конституции России в конечном счете могут быть реализованы в антикоррупционных целях по отношению к любому участнику осуществления публичной власти, в том числе к любому государственному служащему

³⁵¹ В отечественную политическую элиту авторы юридических, политологических, социологических исследований включают примерно один и тот же круг субъектов. Например, составители рейтинга лидеров «политического класса — 2016» из Центра политических технологий к лидерам политического класса отнесли следующих представителей государственных и негосударственных структур. Среди работников федеральных государственных институтов — это Президент, руководящие работники Администрации Президента, министры и другие руководители федеральных органов исполнительной власти, руководство судов и других федеральных структур. В парламентскую и партийную элиту вошли руководители обеих палат Федерального Собрания, их заместители, руководители комитетов, лидеры думских фракций, отдельные депутаты-«тяжеловесы», руководители внепарламентских политических партий. Региональная власть представлена губернаторами и «тяжеловесами» из законодательных собраний субъектов. К «лидерам мнений» были отнесены руководители организаций гражданского общества, общественные авторитеты из мира литературы, искусства, масс-медиа, шоу-бизнеса. В группу руководителей бизнеса вошли владельцы и (или) топ-менеджеры крупнейших бизнес-структур. См.: Новый рейтинг политического влияния «Политический класс России» // Центр Политических Технологий. 2016. 4 июля. URL: <http://politcom.ru/21256.html> (дата обращения: 30.09.2016).

или активисту, занимающемуся общественным контролем. Но непосредственное воздействие конституционно-правовых норм целесообразно проследить именно в среде политической элиты.

Во-вторых, если исходить из системного характера коррупционных процессов в России, на который указывают не только ученые и журналисты, но теперь уже и Президент РФ³⁵², то и меры борьбы с этим злом также должны, по всей вероятности, сложиться в систему. Причем, как показывает опыт стран, преуспевших в борьбе с коррупцией, а также государств, где уровень коррупции стабильно низок, — от примера, который показывает политическая элита в вопросах противодействия коррупции, во многом зависит эффективность реализации антикоррупционных правовых норм в остальных слоях общества. Первыми «лекарства от коррупции» должны попробовать лидеры политического класса. Это необходимо не только для того, чтобы оценить действенность правовых средств, но и для того, чтобы общество убедилось в подлинном стремлении элиты излечиться от смертельного недуга. Одним из главных уроков сингапурского опыта, на который так часто ссылаются отечественные авторы, размышляя о реалистичных путях борьбы с коррупцией в России, является необходимость начать процесс очищения с верхушки социальной пирамиды. Основываясь на этом опыте, можно сделать предельно ясный вывод: «Если “крупная рыба,, уходит из сетей антикоррупционного законодательства, а “мелкая рыбка,, (обычные люди) будет преследоваться и подвергаться наказаниям (как в Китае и Вьетнаме), стратегия борьбы с коррупцией не будет вызывать доверия и просто не будет работать»³⁵³.

³⁵² Определяя круг главных проблем современной российской экономики, В.В. Путин указал на то, что одной из них является «недостаток прозрачности и подконтрольности обществу в работе представителей государства — от таможенных и налоговых служб до судебной и правоохранительной системы. Если называть вещи своими именами, речь идет о системной коррупции». См.: Путин В.В. О наших экономических задачах // Ведомости. 2012. 30 января.

³⁵³ Т Куа. Джон С. Борьба с коррупцией в Сингапуре: извлекая уроки // Знак вопроса. 2014. № 3. — С. 87 – 96. URL: <http://www.kaktam.info/борьба-с-коррупцией-в-сингапуре-извлекая-уроки/> (дата обращения: 30.09.2016).

Система конституционно-правовых средств противодействия коррупции: основные подходы к рассмотрению

Размышляя о перспективах использования конституционно-правовых средств в антикоррупционных целях, стоит охарактеризовать их систему, сложившуюся в Российской Федерации в нескольких аспектах.

Во-первых, для оценки соотношения разных элементов данной системы в качестве критерия можно избрать *субъектный состав* «борцов с коррупцией», поскольку конституционно-правовые нормы и институты должны обеспечивать не только деятельность *государства* по самоочищению, но и создавать возможности *гражданскому обществу* внести свой вклад в борьбу с коррупцией. В этом смысле системность предполагает развитие законодательства, регулирующего как деятельность государственных органов и их должностных лиц, направленную на борьбу с коррупцией, так и институтов гражданского общества.

Во-вторых, о системном применении конституционно-правовых инструментов можно рассуждать, принимая во внимание специфику содержания и особенности формы конституционно-правовых предписаний, при помощи которых следует бороться с коррупцией. Это *принципы и иные нормы Конституции*, устанавливающие наиболее *общие правила*, которые можно реализовать в целях борьбы с коррупцией, а также *специальные нормы* законов и подзаконных актов, направленные на а) устранение предпосылок существования и развития коррупции, б) на ликвидацию коррупционных явлений и привлечение к ответственности коррупционеров.

В-третьих, о системе конституционно-правовых средств борьбы с коррупцией стоит рассуждать, учитывая то, что практически в каждом из институтов конституционного права уже существуют нормы, имеющие непосредственную антикоррупционную направленность или способствующие решению задач борьбы с коррупцией.

Конституционно-правовой потенциал пригоден для использования в целях защиты общества, отдельных граждан и их объединений от коррупционных явлений, но в то же время — он может быть направлен и на защиту государственного аппарата

от саморазрушения, которое провоцируется системной коррупцией.

Более подробное рассмотрение системы конституционно-правовых средств, которые могут быть использованы в антикоррупционных целях, целесообразно начать с норм Конституции Российской Федерации. Как уже было отмечено, это преимущественно конституционные предписания *общего* характера, которые устанавливают основы правового регулирования в различных сферах и в том числе — могут стать основой для антикоррупционных нормативных правовых, а также правоприменительных актов. По большей части, данные нормы применяются для разрешения следующих проблем: *защиты прав граждан и их организаций от коррупционных проявлений, обеспечения прозрачности деятельности государственного аппарата и должностных лиц государства, предотвращения конфликта интересов* (в последнем случае, например, возможно ограничение законом права на неприкосновенность частной жизни чиновников, в соответствии с требованиями ч. 3 ст. 55). Соответственно, данные нормы могут выполнить «базовую функцию» как в связи с осуществлением деятельности *по предотвращению коррупции*, так и *для пресечения коррупционных проявлений* в самых разных сферах.

В частности, к таким нормам общего характера относятся основополагающие принципы конституционного строя: правового государства, законности, равенства граждан перед законом и судом³⁵⁴, независимости судебной власти, гарантированности государственной, в том числе судебной, защиты прав и свобод каждого и т.д. Среди норм, закрепляющих права и свободы человека и гражданина, просматривается непосредственная связь с антикоррупционной проблематикой следующих прав: на неприкосновенность частной жизни,

³⁵⁴ Как верно отметил А.В. Швецов, нарушение данного фундаментального принципа влечет соответствующее нарушение других правовых норм и институтов, включая те, которые обеспечивают реализацию прав человека и гражданина, эффективную деятельность государственного аппарата, функционирование экономики, суверенитет государства. Швецов А.В. Конституционно-правовые аспекты в борьбе с коррупцией // Марийский юридический вестник. 2015. № 2 (13). — С. 67.

личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени, свободу слова, на объединение, на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, участвовать в референдуме, право на равный доступ к государственной службе, участие в отправлении правосудия, право собираться мирно и без оружия, право на обращение лично, а также направление индивидуальных и коллективных обращений в государственные органы и органы местного самоуправления, право на доступ к информации, на ее свободный поиск, получение, передачу, производство и распространение законным способом, на получение квалифицированной юридической помощи, на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц и др. Их инструментальная роль в борьбе с коррупцией актуализируется по большей части в судебной практике³⁵⁵, а также в

³⁵⁵ См., например: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.06.2011 № 14-П г. Санкт-Петербург «По делу о проверке конституционности положений пункта 10 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», и ст. 20.1 Закона Российской Федерации «О милиции», в связи с жалобами граждан Л.Н. Кондратьевой и А.Н. Мумолина». В данном постановлении Конституционный Суд РФ затронул и коррупционный аспект поднятой заявителями проблемы. По мнению заявителяницы, примененным судами в ее деле положением п. 10 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» нарушаются применительно к государственным служащим свобода слова и право на распространение информации, что противоречит статьям 19 (ч. 1 и 2), 21 (ч. 1), 29 (ч. 1 и 4) и 37 (ч. 1) Конституции Российской Федерации. (В соответствии с п. 10 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» как запрещающее во взаимосвязи со ст. 20 [1] Закона Российской Федерации «О милиции» (ч. 2 ст. 29 Федерального закона «О полиции») государственным гражданским служащим и сотрудникам милиции (полиции) запрещены публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором указанные государственные служащие замещают должности, если это не входит в их обязанности, связанные с прохождением службы // Собрание законодательства РФ. 2011. № 28. Ст. 4261.

правотворческой деятельности, направленной на обеспечение реализации перечисленных конституционных прав. В то же время нельзя не отметить, что в случае, если коррупционные проявления препятствуют реализации любого из конституционных прав, а не только перечисленных выше, его защита также приобретает конституционно-правовую направленность.

В Конституции РФ, как уже было отмечено³⁵⁶, есть только две нормы, непосредственно посвященные открытости деятельности органов государственной власти. Немногие из конституционных положений посвящены и проблеме привлечения к конституционно-правовой (и иной юридической) ответственности должностных лиц государства и депутатов, которые могут быть реализованы в связи совершением коррупционных правонарушений. Это положения о неприкосновенности Президента России (ст. 91), об основаниях и порядке отрешения его от должности (ст. 93), о неприкосновенности членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы (ст. 98), судей (ст. 122), а также о несменяемости последних (ст. 121), их независимости и подчинении только Конституции РФ и федеральному закону.

Конституционно-правовые средства *специального* характера, имеющие антикоррупционную направленность, можно найти в законах и подзаконных актах, а) относящихся к *раз-*

Суд, в частности, указал, «что в отдельных случаях лояльность государственного служащего, понимаемая как формальное соблюдение запрета на выражение суждений, мнений и оценок, может затруднить или сделать невозможной защиту публичных интересов, законности, конституционных прав и свобод граждан, иных конституционных ценностей, при том что установленные законом в этих целях средства, включая отказ от исполнения неправомερных поручений, сообщение о коррупционных и других преступлениях, предложения о совершенствовании работы и т.п., могут быть недостаточными, безрезультатными или несоразмерно рискованными. В частности, это может иметь место в тех случаях, когда нарушение носит системный характер и в него намеренно или объективно вовлечены служащие (большая или влиятельная их часть) определенного структурного подразделения, в котором осуществляется государственная служба, что побуждает их к противодействию мерам, предназначенным обеспечить публичный интерес, включая борьбу с коррупцией, замкнутостью, неэффективностью государственной службы.

³⁵⁶ См. об этом: С. 2 настоящей работы.

личным институтам конституционного права. Вместе с тем к сфере конституционно-правового регулирования стоит отнести и целый ряд положений, содержащихся в нормативных документах, б) посвященных *непосредственно вопросам борьбы с коррупцией*.

К группе «а», в частности, можно отнести документы, *обеспечивающие реализацию конституционных прав человека и гражданина*. В свою очередь, эти нормативные правовые акты связаны с тремя линиями антикоррупционной тематики: 1) обеспечение прозрачности функционирования государственного аппарата через доступ к необходимой для этого информации и информационное воздействие на органы публичной власти посредством различных форм общественной активности; 2) общественный контроль деятельности органов государственной власти и обеспечение ответственности (подотчетности) органов государственной власти и должностных лиц; 3) прозрачность и подотчетность в сфере избирательных правоотношений.

Среди актов первой линии заслуживают упоминания, в частности, Закон РФ «О средствах массовой информации» от 27.12.1991 № 2124³⁵⁷, Федеральные законы «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27.07.2006 № 149-ФЗ³⁵⁸, «О персональных данных» от 27.07.2006 № 152-ФЗ³⁵⁹, «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» от 22.12.2008 № 262-ФЗ³⁶⁰, «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 9.02.2009 № 8-ФЗ³⁶¹.

Ко второй линии можно, например, отнести Федеральные законы «Об Общественной палате Российской Федерации» от 04.04.2005 № 32-ФЗ³⁶², «О порядке рассмотрения обращений

³⁵⁷ Российская газета. 1992. № 32, 8 февраля.

³⁵⁸ Собрание законодательства РФ. 2006. № 31. Ст. 3448.

³⁵⁹ Собрание законодательства РФ. 2006. № 31. Ст. 3451.

³⁶⁰ Собрание законодательства РФ. 2008. № 52. Ст. 6217.

³⁶¹ Собрание законодательства РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

³⁶² Собрание законодательства РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

граждан» от 02.05.2006 № 59-ФЗ³⁶³, «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21.07.2014 № 212-ФЗ³⁶⁴, а также Указ Президента Российской Федерации «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» от 04.03.2013 № 183³⁶⁵ и др.

Третья линия включает в себя, прежде всего, Федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ³⁶⁶, «О выборах Президента Российской Федерации» от 10.01.2003 № 19-ФЗ³⁶⁷, «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 22.02.2014 № 20-ФЗ³⁶⁸, «О политических партиях» от 11.07.2001 № 95-ФЗ³⁶⁹ и др.

В ту же группу «а» также следует включить и нормативные документы, посвященные определению *статуса органов государственной власти* федерального уровня и уровня субъектов РФ, которые *содержат положения, имеющие отношение к предотвращению и пресечению коррупционных процессов* в органах государственной власти федерального уровня и уровня субъектов Федерации. Здесь можно выделить следующие направления регулирования: 1) запреты и ограничения в деятельности должностных лиц Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, а также некоторых групп гражданских служащих, в том числе направленные на предотвращение конфликта интересов в государственном аппарате; 2) государственный контроль за деятельностью должностных лиц федерального и регионального уровней, их ответственность.

Среди актов, включающих нормы, которые относятся к первому направлению регулирования, стоит назвать Феде-

³⁶³ Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

³⁶⁴ Собрание законодательства РФ. 2014. № 30. Ст. 4213.

³⁶⁵ Собрание законодательства РФ. 2013. № 10. Ст. 1019.

³⁶⁶ Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

³⁶⁷ Собрание законодательства РФ. 2003. № 2. Ст. 171.

³⁶⁸ Собрание законодательства РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

³⁶⁹ Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

ральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» от 17.12.1997 № 2-ФКЗ³⁷⁰, Федеральные законы «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 08.05.1994 №-3-ФЗ³⁷¹, «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³⁷² от 06.10.1999 № 184-ФЗ; «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 № 58-ФЗ³⁷³, «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ³⁷⁴, Указы Президента Российской Федерации «О государственных должностях Российской Федерации» от 11.01.1995 № 32³⁷⁵; «О Реестре должностей Федеральной государственной гражданской службы» от 31.12.2005 № 1574³⁷⁶, «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации» от 04.12.2009 № 1381³⁷⁷ и др.

Второе направление регулирования представлено Бюджетным кодексом Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ³⁷⁸, Федеральными законами «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» от 27.12.2005 № 196-ФЗ³⁷⁹, «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» от 03.12.2012 № 230-ФЗ³⁸⁰, «О парламентском контроле» от 07.05.2013 № 77-ФЗ³⁸¹, «О Счетной палате Российской Федерации»³⁸² от 05.04.2013 № 41-ФЗ.

³⁷⁰ Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

³⁷¹ Собрание законодательства РФ. 1999. № 28. Ст. 3466.

³⁷² Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

³⁷³ Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

³⁷⁴ Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

³⁷⁵ Российская газета. 1995. № 11 – 12, 17 января.

³⁷⁶ Собрание законодательства РФ. 2006. № 1. Ст. 118.

³⁷⁷ Собрание законодательства РФ. 2009. № 49. Ст. 5921.

³⁷⁸ Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

³⁷⁹ Собрание законодательства РФ. 2006. № 1. Ст. 7.

³⁸⁰ Собрание законодательства РФ. 2012. № 50. Ст. 6953.

³⁸¹ Собрание законодательства РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.

³⁸² Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

В группу «б» нормативных правовых актов, содержащих специальные конституционно-правовые нормы антикоррупционной направленности, относятся документы, непосредственно посвященные данной тематике: Федеральные законы «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ³⁸³, «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 17.07.2009 № 172-ФЗ³⁸⁴, «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» от 3.12.2012 № 230-ФЗ³⁸⁵, Указы Президента Российской Федерации «О мерах по противодействию коррупции» от 19.05.2008 № 815³⁸⁶, «О Национальной стратегии противодействия коррупции» от 13.04.2010 № 460³⁸⁷, «Об утверждении состава Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции и состава президиума этого Совета» от 28.07.2012 № 1060³⁸⁸, «Вопросы противодействия коррупции» от 08.07.2013 № 613³⁸⁹, «Об утверждении формы справки о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» от 23.06.2014 № 460³⁹⁰, «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 – 2017 годы» от 1.04.2016 № 147³⁹¹, Постановления Правительства Российской Федерации «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»³⁹² 26.02.2010 № 96; «О некоторых вопросах противодействия коррупции»³⁹³ от 18.12.2014 № 1405 и др.

³⁸³ Собрание законодательства РФ. 2008. № 52. Ст. 6228.

³⁸⁴ Собрание законодательства РФ. 2009, № 29. Ст. 3609.

³⁸⁵ Собрание законодательства РФ. 2012. № 50. Ст. 6953.

³⁸⁶ Собрание законодательства РФ. 2008. № 21. Ст. 2429.

³⁸⁷ Собрание законодательства РФ. 2010, № 16. Ст. 1875.

³⁸⁸ Собрание законодательства РФ. 2012. № 32. Ст. 4481.

³⁸⁹ Собрание законодательства РФ. 2013. № 28. Ст. 3813.

³⁹⁰ Собрание законодательства РФ. 2014. № 26. Ст. 3520.

³⁹¹ Собрание законодательства РФ. 2016. № 14. Ст. 1985.

³⁹² Собрание законодательства РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.

³⁹³ Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1506.

Перечисленные правовые акты последней группы, объединяя нормы различных отраслей права, носят комплексный характер и имеют функциональную антикоррупционную направленность. Выявить конституционную принадлежность конкретных нормативных предписаний, содержащихся в данных документах, позволяет связь данных предписаний со статусными характеристиками органов государственной власти и их должностных лиц, а также институтов гражданского общества.

Рассмотрение элементов действующей системы конституционно-правовых норм антикоррупционной направленности показывает, что она охватывает как общественные, так и государственные компоненты механизма борьбы с коррупцией и пронизывает практически все институты конституционного права. При первом поверхностном обзоре даже возникает ощущение сбалансированности элементов системы (например, внешнего (общественного) и внутреннего (государственного) механизмов контроля за деятельностью чиновников и депутатов). Но такой оптимистичный вывод окажется преждевременным, если не учесть практику реализации соответствующих норм. Она зависит от экономических и социально-политических условий, в которых действуют конституционно-правовые предписания.

Факторы, влияющие на действие антикоррупционного механизма

Одним из факторов, способных повлиять на антикоррупционный механизм, является *специфика политического (государственного) режима*, воплощенная в *особенностях политического рынка*. В научной литературе справедливо отмечается, что правовые инструменты, подавляющие коррупционное поведение, следует подбирать в зависимости от типа рынка. Так, в условиях политических режимов, которые характеризуются персонификацией власти, по наблюдениям исследователей, более эффективными формами борьбы с коррупционным поведением будут не те, что связаны с вовлечением граждан в управление, а те, что *предполагают централизованный кон-*

троль разрастания патронажной сети, тогда как в государствах с развитыми институтами демократической государственной власти, где коррупция не является острой проблемой, основными мерами борьбы с ней становятся *внедрение этических стандартов и повышение уровня прозрачности деятельности государственного аппарата*.³⁹⁴

За счет персонализации правления неизбежно происходят ухудшение качества институтов и рост коррупционных рынков, поскольку на смену легальным «правилам игры» в политической сфере приходят скрытые от общества решения, принимаемые в патронажных сетях³⁹⁵. Именно эти процессы многие эксперты считают характерными для современной ситуации в России. Как подметил В.Т. Третьяков, рассуждая о правовом и фактическом статусе Президента России, личность доминирует над институтом³⁹⁶, в политическом сознании народа доминирует не то, *как* управляется страна, а то, *кем* она управляется, не лидер встраивается в систему, а система подстраивается под лидера³⁹⁷. Такое видение проблемы обнаруживает не только опытный публицист. К аналогичным выводам приходят представители социологии, политологии³⁹⁸, конституционалисты³⁹⁹, оценивая нынешнее состояние ин-

³⁹⁴ Васильева В.М., Воробьев А.Н. Коррупционные рынки // Полис. Политические исследования. 2015. № 2. — С. 80 – 81.

³⁹⁵ Там же. — С. 87.

³⁹⁶ Круглый стол «Институт президентства в России: правовые основы и роль в модернизации общества» // Образование и Право. 2011. URL: <http://education.law-books.ru/index.php?page=kruglyj-stol> (дата обращения: 30.09.2016).

³⁹⁷ Морев М.В., Каминский В.С. О государственном управлении на современном этапе развития российского общества // Социологические исследования. 2015. № 10. — С. 39 – 40.

³⁹⁸ См., например: Морев М.В., Каминский В.С. Указ.соч. — С. 41; Гудков Л.Д. Имморализм посттоталитарного общества в России. Характер и природа русского национализма // Левада-центр. 2016. 26 июля. URL: <http://www.levada.ru/2016/07/26/immoralizm-posttotalitarnogo-obshhestva-v-rossii/> (дата обращения: 30.09.2016).

³⁹⁹ В частности, М.А. Краснов, характеризуя современную конституционную систему власти России, указывает, что «создана система, в которой Президенту уже практически ни один институт не может противостоять» (См.: Краснов М.А. Конституционные страхи // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 6. — С. 25 – 26).

ституциональной структуры российской власти. В отношении *патронажных сетей* в государственном управлении учеными отмечается, что адаптация успешного опыта *системной борьбы с коррупцией* в них затруднена из-за угрозы потери управляемости социумом в случае устранения патронажной сети⁴⁰⁰.

По мнению некоторых исследователей, неопатримониальная логика постсоветского развития приводит к выводу о ведущем месте в системе власти бюрократии, которая формирует клиентарно-патронажные сети путем *выстраивания системы личных связей*, замкнутых в конечном счете на фигуру Президента⁴⁰¹. Следовательно, внесистемные партии, группы инте-

⁴⁰⁰ Васильева В.М., Воробьев А.Н. Указ. соч. — С. 91.

⁴⁰¹ В частности, такие выводы следуют из комплексной теории неопатримониализма израильского социолога Ш. Эйзенштадта, который, модернизируя концепцию патримониализма М. Вебера, предлагает взглянуть на постсоветские режимы как на ответ модернизационным вызовам, и утверждает, что они сочетают в себе элементы традиционализма и современного государства. Выделяется три основных принципа функционирования неопатримониальных систем: 1) отделенный от периферии политический центр концентрирует политические, экономические и символические ресурсы власти; 2) элитарные группы управляют государством как частным владением; 3) этнические, клановые, региональные и родственные связи воспроизводятся в современных условиях. Клиентелизм формирует структуру данной системы: отношения личной зависимости, где экономические и властные ресурсы патрона обмениваются на политическую и электоральную лояльность клиентов. Воспроизводство таких взаимоотношений обусловлено неразвитостью официальных каналов взаимодействия рационального типа, поэтому различные интересы транслируются через механизм клиентарно-патронажных отношений. Еще одной особенностью данных режимов является высокая степень персонализации власти. Объясняется это свойство слабой рационализацией политического процесса, что предопределяет проекцию традиционных представлений о власти (вождя, царя) на современную ситуацию. Соответственно — лояльность к политическому режиму проявляется в лояльности к лидеру, а политические программы отходят на второй план. Еще одним свойством политического процесса неопатримониального общества становится коррупция, которая не только воплощает в себе общепринятую модель поведения, но и превращается в важный канал достижения политических и экономических целей. См.: Назаров Н.С. О некоторых особенностях становления постсоветских партийных систем // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология. 2013. № 15 (158). Т. 27. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/o-nekotoryh-osobennostyah-stanovleniya-postsovetskih-partiinyh-sistem#ixzz4LJnZQbUV> (дата обращения: 30.09.2016).

ресов, общественные организации, профсоюзы в таком обществе оказываются на втором плане, тогда как государственная власть направляет деятельность партий и находящихся под ее патронажем общественных организаций, превращая их, по существу, в структурный элемент государственного аппарата.

Но существует ли в обществе запрос на автономную институционализацию антикоррупционной гражданской активности? Ответ на этот вопрос можно найти в результатах социологических исследований 1) об оценке эффективности мер борьбы с коррупцией, а также 2) об уровне доверия россиян к различным институтам публичной власти.

Результаты первой группы исследований показывают, что общественные формы борьбы с коррупцией в *массовом* сознании граждан России *вообще отсутствуют*⁴⁰², хотя не вызывает сомнения то, что население более всего *возмущает* в деятельности государственного аппарата *именно коррупция*⁴⁰³. Что касается второй группы результатов, то самую высокую степень доверия заслужили *институты государственной власти, а не общественной*. Характеризуя своеобразную «вертикаль доверия» социологи отмечают, что максимальное число

⁴⁰² Тавокин Е.П., Шишова Ж.А., Широкова О.В. Коррупция в органах российской государственной власти // Социологические исследования. 2014. № 5. — С. 86.

⁴⁰³ На это указывают результаты проведенных в разное время социологических исследований. Например, исследование «Образы власти в российском сознании» стало продолжением прежних проектов кафедры социологии и психологии политики МГУ им. М.В. Ломоносова, которые стартовали еще в 1993 г. Помимо москвичей, были опрошены жители Саратова, Новосибирска и Челябинска. По результатам исследования 15 октября — 24 ноября 2010 г. на первом месте среди факторов, вызывающих негативную реакцию граждан, стоит коррупция (19%), на втором низкий уровень жизни населения и дистанция между народом и властью, бюрократией (14%), на третьем месте — некомпетентность политиков (11%). Следом идут системное беззаконие (10%), фальсификация выборов, монополия на власть, популизм и лицемерие власти (9%) и произвол властей, объем их привилегий (6%), создание видимости благополучия (4%). Нелегитимная власть теневых структур и экономическая политика России вызывает протест только со стороны 3% опрошенных.

См.: Шестопал Е.Б. Политическая повестка дня российской власти и ее восприятие гражданами // Полис. Политические исследования. 2011. № 2. — С. 17– 18.

граждан доверяет высшему должностному лицу страны (78%), меньшее — региональным руководителям (49%) и органам местного самоуправления (34%). Самый низкий уровень доверия у россиян вызывают политические партии (17%)⁴⁰⁴. Иными словами, *высочайший* уровень доверия соотечественники выражают институтам, воплощающим могущество, державность и национальное единство страны, *относительно низкий* уровень доверия к институтам народного представительства и иным формированиям, призванным выражать интересы населения и защищать права и свободы граждан, к организациям гражданского общества отношение россиян *вообще слабо оформлено*. Оценка соотношения уровней показала, что «речь идет не просто о концентрации социального капитала вокруг одного лишь института президентства, но о выхолащивании смысла деятельности остальных институтов» гражданского участия, размывании их функций⁴⁰⁵.

Таким образом, можно прийти к выводу: «В России не достигнут тот уровень развития гражданского общества, который позволяет ему выступать самостоятельно, как равноправному партнеру государства»⁴⁰⁶. Исследования реального уровня гражданского участия в России показывают, что больше половины отечественных общественных объединений можно считать несамостоятельными, и в этом смысле — *имитационными структурами*. По мнению ряда исследователей, в последние годы имитационные формы социально-политической активности заняли доминирующее положение по отношению к *реальным*, получая государственную помощь (финансовую, организационную и правовую) и представляя, по существу, «официальный образ» гражданского общества, тогда как усилия свободных от государственного патронажа гражданских активистов не опираются на достаточную материальную базу,

⁴⁰⁴ В такой ситуации упрощение предусмотренного законом порядка создания политических партий и их участия в деятельности парламента не несет серьезной угрозы для власти.

⁴⁰⁵ Трофимова И.Н. Взаимоотношения власти и общества в России // Социологические исследования. 2015. № 7. — С. 74 – 75.

⁴⁰⁶ Морев М.В., Каминский В.С. Указ. соч. — С. 44.

их объединениям сложнее привлечь необходимые ресурсы⁴⁰⁷. Среди всей совокупности *реальных* общественных объединений России⁴⁰⁸ лишь половина имеет *гражданскую направленность*⁴⁰⁹, причем нередко их повестку стремятся перехватить поощряемые государством «симулякры»⁴¹⁰. Власть нередко пытается сталкивать «реальные» общественные формирования с «имитационными», однако у гражданских активистов уже сложилась тактика противостояния ее диктату. Так, например,

⁴⁰⁷ Какабадзе Ш.Ш., Зайцев Д.Г., Звягина Н.А., Карастелев В.Е. Институт гражданского участия: проверка деятельностью субъектов // Полис. Политические исследования. 2011. № 3. — С. 97.

⁴⁰⁸ Критерии, позволяющие отличить реальное общественное объединение от его имитации, были сформулированы в результате реализации проекта «Организационные формы гражданского участия в России», в рамках которого проводился опрос представителей общественных объединений (далее — ОО) на базе кафедры публичной политики НИУ-ВШЭ в декабре 2010 г.: 1) самоорганизация, означающая, что инициатива создания объединения действительно исходит «снизу», т.е., от граждан и негосударственных структур (исследование выявило, что 52% ОО созданы «при поддержке» представителей власти); 2) самоуправление, что означает невозможность изменения видов деятельности и поведения сотрудников извне (например, под давлением грантодателя не меняют предмет деятельности); 30% ОО сообщили, что «третьи лица» осуществляют контроль за их текущей деятельностью; 3) самодостаточность, означающая ресурсную самостоятельность — 58% ОО признались в нехватке средств на выполнение основного вида деятельности. См. Там же. — С. 97 – 100.

⁴⁰⁹ Гражданская направленность подразумевает 1) нацеленность на решение актуальных общественных проблем, способность их выявить, сформулировать мобилизовать общественные силы и ресурсы на решение; 2) следование определенным правилам «гражданской этики» (помощь слабым, нуждающимся, дискриминируемым, равнодушное отношение к проблемам окружающих, солидарность, готовность на жертвы и риск ради социально значимой задачи, работать в неблагоприятной политической, экономической, социальной среде); 3) использование открытых и легальных методов работы и полный отказ от насилия; 4) включенность в реальное политическое участие, под которым понимается процесс выработки, принятия, реализации и оценки политико-управленческих решений. (Реальный опыт политического участия по результатам опроса имеют только 24% ОО.) См.: Там же, — С. 101 – 103.

⁴¹⁰ Само явление подмены социальной функции ее имитацией было выявлено и описано Ж. Бодрийяром в 1980-1990-х г. в работах «Симулякры и симуляция» (*Simulacres et simulation*, 1981) и «Соблазн» (*Seduction*, 1991). Для обозначения этого и иных ситуаций подмены реальных явлений их образами, Ж. Бодрийяр использовал термин «симулякр» (фр. — псевдовещь, пустая форма).

региональные общественные объединения, попадающие под пресс государственных структур субъектов Федерации, стремятся заручиться поддержкой общегосударственных и международных объединений того же профиля и в итоге — нередко преодолевают препятствия, чинимые региональными бюрократами⁴¹¹.

Как верно отмечалось исследователями, недоверие к носителям государственной власти содержит помимо негативного и конструктивный потенциал. «Сегодня его квинтэссенция — стремление к выработке новой, сетевой, преимущественно горизонтальной системы отношений в обществе между людьми и их объединениями. В этой системе государство сохраняется, но его роль и место становятся более ограниченными. Доверие между государством и обществом может возродиться, но уже на принципиально иной основе. Эксперты здесь уповают на взаимопомощь реальных общественных формирований, которую П. Кропоткин считал одним из главных факторов эволюции⁴¹².

Таким образом, институты гражданского общества все же стоит наделять необходимыми антикоррупционными инструментами, несмотря на их скромные пока возможности. Однако нельзя упускать из виду то, что именно государственная власть «запустила» и будет направлять механизм антикоррупционной гражданской активности. Парадоксально, но именно властный ресурс при сложившейся ситуации должен побуждать институты гражданского общества России (как реальные, так и имитационные) к борьбе с коррупцией⁴¹³. Причем вклад в эту деятельность способны внести общественные формиро-

⁴¹¹ Какабадзе Ш.Ш., Зайцев Д.Г., Звягина Н.А., Карастелев В.Е. Указ. соч. — С. 106.

⁴¹² Оболонский А.В. Гражданское недоверие к власти как предпосылка политического развития // *Общественные науки и современность*. 2012. № 5. — С. 111.

⁴¹³ На сайте Национального Антикоррупционного Совета Российской Федерации названы 22 организации антикоррупционной направленности. См. Антикоррупционные организации России // Национальный Антикоррупционный Совет Российской Федерации. URL: <http://www.korupcii.net/index.php?s=9> (дата обращения: 30.09.2016).

вания самой разной направленности, а не только прицельно антикоррупционного⁴¹⁴.

Как отметил министр юстиции РФ, руководитель рабочей группы президиума Совета при Президенте России по противодействию коррупции А. Коновалов, «чтобы государственная власть добросовестно и ответственно исполняла законы, эффективно управляла и качественно оказывала публичные услуги своим гражданам, общество должно постоянно ее контролировать. В связи с этим одним из главных перспективных направлений антикоррупционной деятельности государства должно стать развитие форм общественного контроля и установление информационной прозрачности процесса функционирования исполнительной, законодательной, судебной власти, правоохранительных органов и органов местного самоуправления»⁴¹⁵.

Одним из основных направлений, обозначенных в Национальной стратегии противодействия коррупции, являются участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупционными проявлениями. Не удивительно, что одной из задач, намеченных в Национальном плане противодействия коррупции на 2016 – 2017 годы⁴¹⁶, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 01.04.2016 № 147 (далее — Национальный план), определено повышение эффективности информационно-пропагандистских и просветительских мер, направленных на создание в обществе атмосферы нетерпимости к коррупционным проявлениям. В этой связи даны конкретные *рекомендации* не только отдельным государственным

⁴¹⁴ Примером здесь может служить участие политических партий в проведении независимой антикоррупционной экспертизы. См. Митрохин С., Карнаухов А., Чумаков А. Антикоррупционная экспертиза Постановления Правительства Севастополя от 22 апреля 2016 г. № 399-ПП «Об утверждении порядка осуществления закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд города федерального значения Севастополя в 2016 году» // URL: <http://www.yabloko.ru/2016/08/18/> (дата обращения: 30.09.2016).

⁴¹⁵ Коновалов А. Коррупция не живет там, где все прозрачно // Российская газета. 2016. 27 июля. № 7032.

⁴¹⁶ Собрание законодательства РФ. 2016. № 14. Ст. 1985.

образовательным учреждениям (ВГИКу и МАРХИ)⁴¹⁷, но и структурам гражданского общества, которые способны повлиять на возникновение такой атмосферы. И, что особенно примечательно в свете размышлений о значении самостоятельного участия общественных структур в борьбе с коррупцией, — для ряда общественных объединений *в императивном порядке* установлены сроки предоставления докладов о выполнении данных рекомендаций, т.е. налицо подотчетность общественных формирований структурам государственной власти в сфере борьбы с коррупцией. Так, в п. 20 – 22 Национального плана были даны рекомендации не только Общероссийской общественно-государственной просветительской организации «Российское общество “Знание”», но и Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», Общероссийской общественной организации «Союз журналистов России», а также установлено требование предоставить доклад о результатах исполнения упомянутых рекомендаций пункта до 1 июля 2017 г.⁴¹⁸

⁴¹⁷ В частности, подпунктом «в» п. 22 Национального плана федеральному государственному бюджетному образовательному учреждению высшего и послевузовского профессионального образования «Всероссийский государственный институт кинематографии имени С.А. Герасимова» и федеральному государственному бюджетному образовательному учреждению высшего профессионального образования «Московский архитектурный институт (государственная академия)» было рекомендовано организовать проведение ежегодных конкурсов социальной антикоррупционной рекламы (плакат, баннер, видеоролик). Доклад о результатах исполнения настоящего пункта представить до 1 сентября 2017 г. (См.: Указ Президента РФ от 01.04.2016 г. № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 – 2017 годы».

⁴¹⁸ В частности, п. 20 Национального плана... было рекомендовано Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», Общероссийской общественно-государственной просветительской организации «Российское общество “Знание”», другим общественным организациям: а) подготовить и провести просветительские мероприятия, направленные на информирование граждан о требованиях законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции к поведению лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, на обеспечение выполнения гражданами норм антикоррупционного поведения, на создание в обществе атмосферы нетерпимости к коррупционным проявлениям и недопустимости легитимации коррупционных проявлений; б) обеспечить во взаимодействии с образовательными и научными организациями проведение в субъектах Российской Федерации регулярных публичных лекций по антикоррупционной тематике.

Знакомство с планами антикоррупционной деятельности показывает, что государственная власть ориентируется в борьбе с коррупцией на те институты гражданского общества, которые способны помочь ей в осуществлении контроля, антикоррупционного просвещения, пропаганды. Причем, формулируя рекомендации общественным объединениям в антикоррупционной сфере, создатели документа воспринимали упомянутые объединения по существу как общественно-государственные структуры.

Такая «судьба» гражданской антикоррупционной активности, патронируемой государственной властью, стала воплощением старой российской тенденции, подтверждаемой многочисленными исследованиями историков: большая часть изменений в российском управлении, включая модернизацию, инициируется «сверху», с использованием государственной власти в качестве основного рычага. Даже реформы, нацеленные на подрыв статуса власти и на активизацию тех, кто в настоящий момент ее лишен, осуществлялись с использованием властного ресурса⁴¹⁹. Эта всепроникающая природа власти на-

Кроме того, п. 21 было рекомендовано Общероссийской общественной организации «Союз журналистов России»: а) организовать во взаимодействии с заинтересованными федеральными государственными органами, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации проведение ежегодного конкурса журналистских публикаций на тему «Средства массовой информации против коррупции»; б) обеспечить во взаимодействии со средствами массовой информации распространение позитивного опыта противодействия граждан и институтов гражданского общества попыткам коррупционного давления. В подпункте «б» п. 22 предусматриваются рекомендации Общероссийской общественно-государственной просветительской организации «Российское общество „Знание“», Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», иным заинтересованным общественным организациям обеспечить создание художественных и документальных фильмов, радио – и телевизионных программ, интернет-роликов, иной медиапродукции, способствующих формированию в обществе активного неприятия всех форм коррупции, повышению престижа государственной службы, а также пропагандирующих соблюдение всеми членами общества требований антикоррупционных стандартов. (См.: Там же.)

⁴¹⁹ Подробнее об этом см.: Олейник А. Н. Преемственность и изменчивость превалирующей модели власти: «эффект колеи» в российской истории // Общественные науки и современность. 2011. № 1. — С. 52 – 64.

ходит проявление в тенденции к избыточному регулированию социальной активности общества. Так, государство, стремясь к решению задач укрепления своей организации, одновременно *блокирует* источники творческой энергии общества⁴²⁰. Возникает внутреннее противоречие между усилиями общества по преодолению коррупции и его почти абсолютной зависимостью в решении данной задачи от воли государства.

Приведенные суждения порождают сомнения в перспективах участия институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией в условиях действия патронажных сетей и при наличии персонализации государственной власти. Результаты практики функционирования правовых механизмов, призванных гарантировать общественное участие в антикоррупционной деятельности, способны подтвердить обоснованность данных сомнений или опровергнуть их...

В этой связи примечательно, что Трансперенси Интернешнл, организация, известная как давний (создана в 1999 г.) и опытный борец с коррупцией, представляющий «автономную» часть гражданского сектора, в весьма пессимистичном ключе (на сайте Национального Антикоррупционного Совета Российской Федерации) оценивает результаты антикоррупционной практики в России, указывая на то, что в данное время ни власть, ни средства массовой информации, ни надзорные институты, ни институты правовой системы не в состоянии эффективно противостоять этому злу. «Надежды на то, что исполнительная власть (...) сама, через надзорные механизмы и механизмы принуждения справится с данной проблемой, не оправдываются», — сказано на сайте. Средства массовой информации ограничены в своей возможности воздействовать на коррупционные механизмы, единственной силой, которая могла бы действительно повлиять на ситуацию, изменить коррупционное «поле» и создать рамочные предпосылки «прозрачности», является законодательная власть (в первую очередь, *через гласность и прозрачность законотворческой деятельности, а также через принятие таких базовых законов,*

⁴²⁰ Там же. — С. 53.

которые бы создали эффект «горящей земли» под ногами коррупционеров). В то же время представители Центра ТИ-Р полагают, что «гражданское общество может и должно стать катализатором создания единой национальной анти-коррупционной системы через привлечение к диалогу и совместной работе представителей исполнительной и законодательной власти, правовой системы и средств массовой информации»⁴²¹.

Эта любопытная выдержка из материала на сайте косвенным образом указывает на то, что без взаимодействия с государством (а по контексту подразумевается — без поддержки государства) институты гражданского общества не видят перспектив для успеха в борьбе с коррупцией.

Еще одной структурой гражданского контроля и борьбы с коррупцией могло бы стать местное самоуправление в силу максимальной (в сравнении с другими субъектами гражданского контроля) потенциальной доступности для него самых простых и действенных форм гражданской инициативы. Но как свидетельствуют результаты социологических исследований, проведенных в российской провинции, его активность находится *в непосредственной зависимости от поведения политической элиты, причем, не регионального, а именно высшего общегосударственного уровня.*

⁴²¹ Стремясь мобилизовать силы общества для решения этой задачи, Центр ТИ-Р сам следует принципам полной «прозрачности» в собственной деятельности (конкурсный характер программ и проектов; широкий общественный доступ к информации о деятельности Центра ТИ-Р, его финансовой истории и кадровой политике; кодекс поведения) для пропаганды эталона «прозрачности». Данная организация, оправдывая смысл своего существования и практическую значимость конституционно-правового инструментария, все же ставит перед собой задачу проведения в жизнь программ по следующим направлениям: формирование антикоррупционного мировоззрения и правосознания граждан; участие в работе СМИ и журналистские расследования; специальные антикоррупционные исследования; организация публичных мероприятий разработка национальных и региональных тематических программ; обеспечение общественного доступа к информации. См.: Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл — Р» // Национальный Антикоррупционный Совет Российской Федерации. URL: <http://www.korupcii.net/index.php?s=9&id=4> (дата обращения: 30.09.2016).

К такому выводу приводят данные социологического мониторинга, который проводился в г. Твери и Тверской области на протяжении ряда лет (2009 – 2013 гг.). Результаты мониторинга обнаружили две противоречивые тенденции, отражающие в представлениях граждан «государственническую» и «самоуправленческую» стороны местного самоуправления.

Первая тенденция, характерная для большинства жителей региона, воплощена в восприятии местного самоуправления как низового уровня государственной власти (элемента властной вертикали), а не самостоятельной формы публичной власти. В сознании этой части населения доминируют ценности политической культуры «подданнического» типа, патерналистские настроения, надежда на защиту со стороны власти. Придерживаясь пассивной жизненной позиции, это большинство воспринимает себя как объект управленческого воздействия.

Вторая тенденция — «самоуправленческая» воплощена в восприятии возможностей местного самоуправления третью населения. Данная часть информирована о местном самоуправлении, демонстрирует к нему интерес и рассматривает отношения между местным сообществом и органами публичной власти как партнерские. Этим гражданам свойственна система ценностей активистской политической культуры: готовность брать на себя ответственность, принимать участие в решении вопросов местного значения, проявляя творчество и инициативу. Это меньшинство воспринимает себя в качестве субъекта управленческой деятельности и может составить инициативное ядро местного сообщества. В ходе исследования 2012 – 2013 гг. были выявлены представления граждан о проблемах функционирования местного самоуправления, снижающих эффективность их деятельности. Среди наиболее существенных проблем на первый план выходят *коррупционность* и *семейственность* служащих в органах местного самоуправления, а также низкая квалификация представительных органов местного самоуправления⁴²².

⁴²² Майкова Э.Ю., Симонова Е.В. Самоуправленческий потенциал населения российских регионов (на примере Тверской области) // Социологические исследования. 2015. № 7. — С. 82.

Наибольшим доверием жителей области пользуется Президент Российской Федерации, а наименьшим — представительные органы власти субъекта Федерации и местного самоуправления. Результаты этого исследования сходны с данными социологических опросов, проводимых в других регионах России, и показывают, что представительные органы муниципальных образований лидируют в рейтинге недоверия к органам местного самоуправления. Но одновременно упомянутые данные позволяют утверждать, что *действия лидера страны являются для населения несомненным ориентиром*. Поэтому линия антикоррупционного поведения членов местных сообществ гораздо в большей степени *зависит от примера, который демонстрирует высший уровень политической элиты*, и значительно меньше — от поведения не пользующихся авторитетом местных властей⁴²³.

В целом данные «тверского мониторинга» показывают довольно низкий уровень гражданской активности населения. Однако интерес представляет не столько информация о фактическом участии в управлении, сколько *принятие населением региона и одобрение норм активистской политической культуры*, а также *его потенциальная готовность* участвовать в решении проблем повседневной жизни населенного пункта⁴²⁴. Социологи, оценивая результаты исследования в регионе, пришли к заключению о том, что относительно многочисленная группа граждан (около 2/3 населения) может стать ресурсом дальнейшего развития и совершенствования системы местного самоуправления борьбы с коррупцией на местном уровне. Хотя у данной категории граждан преобладают патерналистские ориентации, но они выражают готовность принимать участие

⁴²³ Майкова Э.Ю., Симонова Е.В. Указ. соч. — С. 85.

⁴²⁴ Лишь около трети респондентов отметило, что активность жителей бесполезна и только мешает повышению ответственности местной власти и муниципальных служб. Большинство граждан согласилось с утверждением: активная жизненная позиция людей, их энтузиазм способствуют улучшению ситуации в поселении и выразило готовность участвовать в решении вопросов местного значения (2012 — 70,9%). См.: Майкова Э.Ю., Симонова Е.В. Указ. соч. — С. 86.

в управленческой деятельности, если их деятельность организуя и достаточным образом мотивируют «извне»⁴²⁵.

Разумеется, социологические данные, иллюстрирующие самоуправленческий потенциал жителей г. Твери и Тверской области, не стоит воспринимать как точную проекцию настроений всей российской провинции, но приведенные наблюдения позволяют сделать вывод о том, что антикоррупционная активность населения на местном уровне может получить развитие *только благодаря примеру реальной и последовательной антикоррупционной активности высшего руководства страны*. Именно на его поведение провинциальный электорат ориентируется в своей повседневной жизни.

Конституционно-правовые гарантии прозрачности и ответственности поведения политической элиты реализуются не только через институты гражданской активности и общественного контроля, но также и посредством внутрис государственного контроля. Однако эффективность последнего вида практик в современной России социологи также ставят под сомнение, утверждая, что каких-либо заслуживающих внимания позитивных результатов антикоррупционной политики не выявлено. Они обращают только внимание на некоторое ослабление влияния государственных должностных лиц и служащих на ведение бизнеса и снижение количества проверок, осуществляемых государственными структурами, а также отмечают некоторые позитивные сдвиги в разрешении проблемы необоснованных запретов и ограничений в области экономической деятельности. Сами государственные служащие, отвечая на вопросы исследователей о причинах неэффективности антикоррупционной политики, высказывают следующие мнения: «Коррупцированные органы власти и сами чиновники защищают друг друга и никогда не позволят себя наказать. Наказывают подставных, легковых и доверчивых мальчишков для битвы. Истинного коррупционера никто и никогда не тронет»⁴²⁶. Безусловно, отражение результатов внутрисго-

⁴²⁵ Там же. — С. 87 – 88.

⁴²⁶ Тавокин Е.П., Шишова Ж.А., Широкова О.В. Указ. соч. — С. 85.

сударственного контроля в восприятии чиновников не дает точную характеристику сложившейся коррупционной ситуации в России. Но в целом, более детальное ее рассмотрение убеждает в точечном, спорадическом характере применяемых по отношению к представителям политической элиты антикоррупционных мер и их низкой эффективности⁴²⁷. Однако такое положение вещей не исключает, по мнению некоторых российских экспертов, выработки действенной антикоррупционной тактики.

Ориентиры для выбора перспективных конституционно-правовых инструментов противодействия коррупции

Руководствуясь зарубежным опытом, ученые предлагают государственной власти направить основные усилия на принятие оперативных решений, не противоречащих остальным политическим и управленческим целям режима. Такие решения могут дать необходимый результат за счет энергичных мер, обеспечивающих *централизованное и последовательное принуждение* к исполнению уже существующих норм законодательства *за счет создания реально работающих институтов внутреннего аудита системы*. Если такие институты появляются (обновляются) в сжатые сроки и работают с опорой на мощную политическую поддержку, то противодействие коррупции может стать эффективным в среднесрочной перспективе. С укоренением профессиональной культуры в контролирующих институтах происходит постепенный выход из эффекта колеи за счет замещения старых, поощрявших коррупционное поведение патронажных практик и кадров новым, более эффективным институтом государственной службы, основанным на принципах меритократии⁴²⁸.

Тому, что государство намерено следовать такого рода антикоррупционной тактике, можно найти некоторые подтверждения в ряде положений Указа Президента РФ от 01.04.2016 (далее — Указ), которым утвержден Национальный план противодействия

⁴²⁷ Подробнее об этом см.: § 2.

⁴²⁸ Васильева В.М., Воробьев А.Н. Указ. соч. — С. 91.

коррупции на 2016 – 2017 годы (далее — План). Обращают на себя внимание следующие положения Указа и Плана, связанные с использованием конституционно-правовых гарантий ответственности и подотчетности в среде российской политической элиты.

В первую очередь стоит отметить предписания, посвященные гарантиям прозрачности в деятельности судей и их ответственности. Как известно, обеспечение независимости и высокого профессионального уровня судейского корпуса — едва ли не основное звено в борьбе с коррупцией. В Указе, в частности рекомендовано:

- *Верховному Суду Российской Федерации* доработать совместно с Судебным департаментом при Верховном Суде РФ с учетом правоприменительной практики Методические рекомендации по заполнению судьями и работниками аппаратов судов справок о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также аналогичных справок их родственников;
- *Высшей квалификационной коллегии судей РФ* проанализировать практику применения квалификационными коллегиями судей субъектов РФ дисциплинарных взысканий к судьям за нарушение требований законодательства о противодействии коррупции и подготовить соответствующие методические рекомендации;
- *Совету судей РФ* проанализировать практику проведения в судах РФ проверок соблюдения судьями и лицами, претендующими на должность судьи, требований законодательства о противодействии коррупции и при необходимости подготовить предложения, направленные на совершенствование порядка проведения таких проверок.

Целям обеспечения прозрачности и ответственности деятельности должностных лиц исполнительной власти может послужить выполнение Верховным Судом РФ рекомендаций: подготовить и утвердить обзоры судебной практики по делам, связанным с разрешением споров о применении п. 9 ч. 1 ст. 31 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной

системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»⁴²⁹; с привлечением к административной ответственности, предусмотренной ст. 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях⁴³⁰, с разрешением споров об обращении в доход государства имущества, в отношении которого отсутствуют доказательства приобретения на законные доходы.

Тем же целям должны способствовать и рекомендации Счетной палате РФ: отражать в информации о результатах проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий и в ежегодном отчете о своей работе, которые представляются палатам Федерального Собрания РФ вопросы, касающиеся осуществления мер по противодействию коррупции.

Кроме того, непосредственно в План включены следующие важные позиции, касающиеся приоритетов антикоррупционной деятельности Правительства РФ: необходимо организовать мониторинг выполнения обязанности по предотвращению конфликта интересов лицами, назначаемыми им на должности; обеспечить проведение среди всех социальных слоев населения в различных регионах страны социологических исследований для оценки уровня коррупции в России и эффективности принимаемых мер по противодействию ей; обеспечить совместно с Генеральной прокуратурой РФ *подготовку методических рекомендаций*:

- определяющих порядок соблюдения лицами, замещающими государственные должности РФ и субъектов РФ, а также должности государственной или муниципальной службы, ограничений, предусмотренных ст. 12 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее — Федеральный закон «О противодействии коррупции»), при заключении ими после увольнения с государственной или муниципальной службы трудовых и гражданско-правовых договоров;

⁴²⁹ Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

⁴³⁰ Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ст. 1.

- по рассмотрению типовых ситуаций предотвращения и урегулирования конфликта интересов;
- по вопросам привлечения к юридической ответственности за непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов;
- предложений, касающихся расширения мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов;

рассмотреть вопросы:

- о распространении на отдельные категории работников организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, некоторых запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции;
- об унификации антикоррупционных стандартов для работников государственных корпораций (компаний), внебюджетных фондов, иных организаций, созданных на основании федеральных законов, организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами;
- о введении отдельных антикоррупционных стандартов для работников дочерних хозяйственных обществ государственных корпораций (компаний);
- о распространении на работников заказчиков, осуществляющих закупки в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции;
- о совершенствовании законодательства, регулирующего особенности получения подарков отдельными категориями лиц, в целях противодействия коррупции.

Правительству РФ также надлежит внести предложения о совершенствовании мер дисциплинарной ответственности в отношении лиц, замещающих в порядке назначения государственные должности РФ и субъектов РФ.

Руководителю Администрации Президента РФ, председателю президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции следует организовать рассмотрение на заседаниях президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции вопросов: о мерах по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, принятых лицами, замещающими государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, должности государственной и муниципальной службы; о состоянии внутреннего финансового аудита в федеральных государственных органах и мерах по его совершенствованию; о результатах контроля за расходами и обращения в доход государства имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы; о мерах по предупреждению и пресечению незаконной передачи должностному лицу заказчика денежных средств, получаемых поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в связи с исполнением государственного или муниципального контракта, за «предоставление» права заключения такого контракта (откатов).

Ряд указаний плана также адресован руководителям федеральных государственных органов, высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации, Председателю Центрального банка Российской Федерации, руководителям Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, государственных корпораций (компаний), иных организаций, созданных на основании федеральных законов, организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами:

- разработать с участием общественных объединений, уставной задачей которых является участие в противодействии коррупции, и других институтов гражданского общества комплекс организационных, разъяснительных

и иных мер по соблюдению служащими и работниками названных государственных органов, Центрального банка Российской Федерации, фондов, государственных корпораций (компаний) и организаций запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции;

- обеспечить контроль за применением предусмотренных законодательством мер юридической ответственности в каждом случае несоблюдения запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции, в том числе мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов;
- провести анализ соблюдения запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции, в том числе касающихся получения подарков отдельными категориями лиц, выполнения иной оплачиваемой работы, обязанности уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений.

Специальные указания даны в плане также:

- Министерству внутренних дел РФ: осуществить комплекс мероприятий, направленных на предотвращение попыток хищения средств, выделяемых из федерального бюджета на реализацию федеральных целевых программ, крупнейших инвестиционных проектов и подготовку к проведению в Российской Федерации Кубка конфедераций FIFA 2017 г. и чемпионата мира по футболу FIFA 2018 г.;
- Министерству юстиции РФ: рассмотреть вопрос о целесообразности усиления ответственности за внесение в документы отчетности финансовых организаций заведомо недостоверных сведений и обеспечить совместно с другими заинтересованными федеральными государственными органами результативное участие Российской Федерации в деятельности рабочей группы Ор-

ганизации экономического сотрудничества и развития по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок;

Даны также рекомендации общественным профессиональным объединениям работников средств массовой информации и других работников, профессиональная деятельность которых связана с обеспечением общественных интересов и привлекает повышенное общественное внимание, размещать сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов этих объединений на официальных сайтах соответствующих общественных профессиональных объединений и (или) осуществлять публикацию указанных сведений в средствах массовой информации. Тем самым *круг лиц*, материальный статус которых является *индикатором коррупционных процессов*, расширился.

Разумеется, представленные антикоррупционные начинания могут и не дать ожидаемого эффекта, если уже укоренившиеся тенденции развития политической и экономической коррупции окажутся сильнее реформаторских намерений. Оценить силу этих тенденций поможет анализ сложившейся практики действия гарантий прозрачности и ответственности в среде отечественной политической элиты. При этом следует принять во внимание такие факторы, влияющие на реализацию соответствующих конституционно-правовых предписаний, как:

- особенности политического режима;
- направленность политической воли руководства страны (актуальный аспект которой выявляет действующий план борьбы с коррупцией);
- отношение представителей политической элиты и населения к коррупции в органах власти и результатам борьбы с ней;
- специфика социальной активности институтов гражданского общества и местного самоуправления.

§ 2. Особенности реализации конституционно-правовых предписаний, предусматривающих прозрачность функционирования государственного аппарата, ответственность государственных органов, их должностных лиц и депутатов в РФ

В предшествующем параграфе была представлена система источников российского права, которые содержат конституционно-правовые предписания, способные обеспечить прозрачность и ответственность работы государственных институтов. К такого рода предписаниям относятся, в частности, нормы, направленные на решение целого ряда задач.

Во-первых, это развитие тех «сдержек и противовесов» в государственном механизме, которые позволяют за счет обеспечения большей прозрачности и ответственности в работе «ветвей власти» осуществлять антикоррупционный контроль силами самого государства. В частности, это активное использование разнообразных форм парламентского контроля, которые призваны сделать прозрачной деятельность институтов и должностных лиц исполнительной власти, а также — обеспечение информационной открытости судебной власти, иных правоохранительных органов, их готовности к сотрудничеству с гражданским обществом.

Во-вторых, обеспечение информационной открытости деятельности различных звеньев государственного аппарата за счет использования электронного ресурса. Это направление развития информационной открытости может быть сопряжено с увеличением доступности государственных услуг, а может создать предпосылки общественного контроля. Так, деятельность «электронного правительства», с одной стороны, расширяет для граждан возможности решения актуальных проблем повседневного характера за счет устранения лишних управленческих звеньев, а с другой стороны, снабжает население информацией, необходимой для осознанного участия в управлении делами государства и общества. Конституционно-правовые инструменты обеспечивают также базу для раз-

вития различных форм непосредственной демократии (электронные петиции, РОИ, обращения антикоррупционной направленности в государственные органы и к должностным лицам).

В-третьих, это доступ граждан к достоверной информации о тех сферах деятельности государства, которые характеризуются устойчивыми коррупционными рисками (например, правотворчество, выборы, государственные закупки). В процессе правотворческой деятельности нередко закладываются нормы, имеющие коррупционную составляющую. Открытости правотворчества должны способствовать общественные обсуждения законопроектов, возможность проведения «внешней» антикоррупционной экспертизы независимыми экспертами, а также деятельность общероссийской и региональных общественных палат в этой области. В сфере выборов также существует широкое поле для развития коррупционных технологий, и ее информационная открытость должна обеспечиваться, в первую очередь, средствами конституционного права.

В-четвертых, открытость для государственного и общественного контроля не только служебной деятельности, но также доходов, расходов и некоторых сделок депутатов, должностных лиц государства, государственных служащих и других представителей политической и бизнес-элиты, работа которых сопряжена с коррупционными рисками. В определенном смысле — это открытость частной жизни данного круга лиц.

В-пятых, развитие правовой основы институтов гражданского общества, и форм общественного контроля, которые способны сделать более прозрачными зоны государственного управления, неподдающиеся внутригосударственному контролю.

Парламентское расследование Федерального Собрания РФ

Разнообразие форм парламентского контроля, которые предусмотрены отечественным законодателем на федеральном уровне, не только создают предпосылки для выявления коррупционных правонарушений и иных, связанных с ними

§ 2. Особенности реализации конституционно-правовых предписаний, предусматривающих прозрачность функционирования государственного аппарата, ответственность государственных органов, их должностных лиц и депутатов в РФ

управленческих дефектов в деятельности исполнительных органов власти, но и позволяют выявить их причины. В ст. 5 российского Федерального закона «О парламентском контроле»⁴³¹ от 07.05.2013 № 77-ФЗ названо 18 форм парламентского контроля⁴³². При этом в сфере бюджетных отношений особо вы-

⁴³¹ Собрание законодательства РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.

⁴³² Парламентский контроль осуществляется в формах: 1) рассмотрения Государственной Думой вопроса о доверии Правительству Российской Федерации; 2) проведения палатами Федерального Собрания Российской Федерации, комитетами палат Федерального Собрания Российской Федерации, Счетной палатой Российской Федерации мероприятий по осуществлению предварительного парламентского контроля, текущего парламентского контроля и последующего парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений; 3) заслушивания Государственной Думой ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе ответов на вопросы, поставленные Государственной Думой; 4) рассмотрения Государственной Думой годовых отчетов Центрального банка Российской Федерации и принятия решений по ним; 5) заслушивания докладов Председателя Центрального банка Российской Федерации о деятельности Центрального банка Российской Федерации при представлении годового отчета и основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики; 6) осуществления в отношении Центрального банка Российской Федерации парламентского контроля в иных формах в соответствии с Федеральным законом от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»; 7) направления палатами Федерального Собрания Российской Федерации парламентских запросов; 8) направления членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы запросов членов Совета Федерации, запросов депутатов Государственной Думы (далее — депутатский запрос); 9) заслушивания на заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации информации членов Правительства Российской Федерации, руководителей и должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов, государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, ответов, указанных должностных лиц на вопросы членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы в рамках «правительственного часа», а также заслушивания информации указанных должностных лиц на заседаниях комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации; 10) заслушивания в целях получения информации по вопросам, носящим чрезвычайный характер, Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, Генерального прокурора Российской Федерации, Председателя Центрального банка Российской Федерации, Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, иных должностных лиц; 11) назначения на должность и освобождения от должности Председателя Счетной палаты Российской Федерации, заместителя Председателя Счетной палаты Российской Федерации, аудиторов Счетной

деляется предварительный, текущий и последующий виды парламентского контроля⁴³³.

Однако опыт развития институтов парламентского контроля в России и за рубежом, убеждает в том, что из всех форм парламентского контроля самым большим потенциалом в плане обеспечения гарантий прозрачности и ответственности в деятельности правительственных чиновников обладает *парламентское расследование*. Стоит согласиться с мнением Н.В. Михалевой и Т.Ю. Дьяковой о том, что «парламентское расследование является особой формой парламентского контроля, позволяющей реагировать на наиболее острые проблемы государства»⁴³⁴. Как отмечено в аналитической записке

палаты Российской Федерации; 12) осуществления палатами Федерального Собрания Российской Федерации взаимодействия со Счетной палатой Российской Федерации в случаях и формах, предусмотренных Федеральным законом от 5.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»; 13) осуществления Государственной Думой взаимодействия с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации; 14) заслушивания Советом Федерации ежегодных докладов Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению; 15) направления представителей палат Федерального Собрания Российской Федерации в организации, создаваемые Российской Федерацией на основании федеральных законов, и их отзыва из данных организаций; 16) приглашения членов Правительства Российской Федерации и иных должностных лиц на заседания комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации; 17) проведения парламентских слушаний; 18) проведения парламентских расследований.

⁴³³ Бюджетным кодексом РФ контроль, осуществляемый Счетной палатой РФ, относится также к разновидности внешнего финансового контроля. Государственный финансовый контроль подразделяется на внешний и внутренний. Пунктами 2 и 3 ст. 265 Бюджетного кодекса РФ, помимо контрольной деятельности Счетной палаты РФ, внешний контроль в сфере бюджетных правоотношений воплощен также в деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ, тогда как внутренний государственный контроль в указанной сфере является контрольной деятельностью Федерального казначейства и органов государственного финансового контроля, являющихся соответственно органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов РФ, а также финансовых органов субъектов РФ.

⁴³⁴ Михалева Н.В., Дьякова Т.Ю. Формы парламентского контроля // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2016. № 4. — С. 104. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/formy-parlamentskogo-kontrolya-1> (дата обращения: 30.09.2016).

отдела аналитического обеспечения законодательной деятельности правового управления аппарата Государственной Думы к проекту федерального закона 217901-4 О парламентском расследовании, — это «исключительно дееспособное, многоцелевое и эффективное средство современной политики, в значительной мере позволяющее контролировать ход внутривластных процессов, оказывать влияние на состояние международных дел»⁴³⁵.

Действенность данной формы парламентского контроля является важнейшим показателем жизнеспособности государственного механизма, готовности к «самоочищению» и разрешению сложных проблем государственного строительства. Поэтому от качества нормативной основы парламентских расследований, а главное — от сложившейся практики ее реализации *зависит эффективность иных форм парламентского контроля*. Это звено является основным в системе мер парламентского контроля, объединяя как в содержательном, так и в организационном аспектах реализацию общественных и государственных интересов в «резонансных» делах. Не случайно в России закон о парламентском расследовании появился раньше единого акта о парламентском контроле. Однако потенциальные возможности института не используются пока должным образом в отечественном парламентаризме.

Практика парламентских расследований в России начала складываться еще до принятия в 2005 г. Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» (далее — закон о парламентском расследовании). Так, расследования проводились в связи с событиями в Тбилиси (1989 г.), попыткой отрешения от должности Президента Б.Н. Ельцина, событиями в Буденновске (1995 г.), дефолтом (1998 г.), терактом на Дубровке (2002 г.) и событиями в Беслане (2004 г.).

⁴³⁵ Круговых Э.И. Аналитическая записка к проекту федерального закона 217901-4 О парламентском расследовании. Серия: Государственное строительство и конституционные права граждан. М., 2005. — С.1. URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/8/4651> (дата обращения: 30.09.2016).

Инициатив о возбуждении процедуры парламентского расследования было осуществлено немало и после 2005 г. Некоторые из них как раз касались коррупции в исполнительных органах власти, однако ни одна из этих инициатив не завершилась утверждением итогового доклада. Из числа последних можно назвать инициативу группы депутатов фракции КПРФ, с которой они выступили в конце 2014 г. Речь шла о необходимости расследования деятельности бывшего министра обороны РФ Сердюкова в связи с потребностью дать правовую оценку сообщением о его возможной причастности к продаже по заниженной цене зданий в Санкт-Петербурге, а также нефтеперевалочного комплекса в Мурманской области⁴³⁶. До этого, еще в 2013 г. Государственная Дума уже отклоняла подобное обращение депутатов-коммунистов с намерением расследовать деятельность экс-министра обороны, сославшись на то, что поднятые вопросы и так будут рассматриваться в рамках уголовного дела, которое, как оказалось позже, к моменту принятия депутатами решения, уже 12 дней было прекращено в связи с амнистией. В январе 2016 г. была предпринята еще одна попытка инициировать расследование в отношении деятельности того же лица, но завершилась она аналогичным результатом. Препятствием для проведения парламентского расследования по делу Сердюкова стало требование ч. 3 ст. 2 закона о парламентском расследовании, согласно которому оно не должно подменять собой дознание, предварительное следствие и судопроизводство⁴³⁷.

Другая правовая проблема, также на практике препятствующая развитию инициативы по проведению парламентского расследования, заключена в ч. 5 ст. 9 того же Федерального закона, где установлено, что инициатива возбуждения такого рода расследования не может быть выдвинута, а комиссия не может быть создана в течение последних шести месяцев полномочий Президента РФ или Государственной Думы, в период избирательной кампании по выборам Президента РФ или по выборам депутатов Государственной Думы. Именно на ос-

⁴³⁶ URL: <https://regnum.ru/news/1923442.html> (дата обращения: 30.09.2016).

⁴³⁷ Там же.

новании данного предписания была отклонена в марте 2016 г. инициатива расследования аварии на шахте «Северная»⁴³⁸. Между тем в указанном случае парламентское расследование теоретически вполне могло бы уложиться в срок, пока не истекли полномочия Думы шестого созыва, если бы не упомянутый запрет.

Комментируя активность депутатов, настаивающих на проведении расследования при отсутствии правовой и политической перспективы его завершения, эксперты приходят к выводу, что инициирование расследований стало для парламентариев разновидностью саморекламы и политической рекламы партии, от которой они избраны. Особенно активно используют этот канал влияния на эмоции избирателей представители КПРФ, которые время от времени пытаются реанимировать процедуру парламентского расследования. А то, что даже завершение расследования при сложившемся раскладе политических сил в Федеральном Собрании, с большой степенью вероятности, не даст положительного политического и правового эффекта — остается вне поля зрения электората, хотя депутаты завоевывают симпатии избирателей, утверждая: «Наше стремление узнать правду было заблокировано проправительственным большинством»⁴³⁹.

Есть у ученых рекомендации и по поводу длительности расследования. Предлагается, в частности, не ограничиваясь годичным сроком со дня создания комиссии, предусмотреть возможность на основании постановления палаты продлить срок парламентского расследования, если для этого имеют-

⁴³⁸ Комитет Государственной Думы по конституционному законодательству в апреле 2016 г. отказал КПРФ в проведении трех парламентских расследований: по взрыву шахты «Северная» в Воркуте, действий полиции 15 декабря на Пушкинской площади и делу «Оборонсервиса». В письме за подписью главы комитета Владимира Плигина это мотивировано тем, что за полгода до сложения полномочий Дума не имеет права начинать расследования. URL: <http://crimea.kz/204645-Komitet-Gosdumy-po-konstitucionnomu-zakonodatel-stvu-otkazal-KPRF-v-provedenii-parlamentskih-rassledovaniy.html> (дата обращения: 30.09.2016).

⁴³⁹ https://www.gazeta.ru/politics/2016/03/21_a_813555.shtml (дата обращения: 30.09.2016).

ся необходимые основания, а также установить допустимость возобновления парламентского расследования, прекращенного ранее, при возникновении новых обстоятельств⁴⁴⁰.

Но, пожалуй, самым главным недостатком модели правового регулирования, избранной для парламентского расследования Федерального Собрания, как неоднократно отмечалось конституционалистами⁴⁴¹, является то, что оно может быть проведено только совместными усилиями обеих палат. Если палаты согласились провести расследование, но потом одна из них отозвала своих представителей из комиссии по расследованию, то оно прекращается. Если эта комиссия составила заключение, а какую-либо из палат это заключение не устраивает — итог будет аналогичный. В этой связи в литературе высказывается предложение о необходимости внесения ряда изменений в ст. 25 закона о парламентском расследовании⁴⁴². Например, предлагается установить, что в случае проведения расследования одной палатой Федерального Собрания, утверждения итогового доклада другой палатой не требуется; если же одна из палат не утвердит доклад об итогах парламентского расследования, проведенного палатами совместно, формируется согласительная комиссия, которая выполняет

⁴⁴⁰ Чепус А.В. Конституционно-правовое регулирование парламентских расследований деятельности Правительства РФ. URL: <http://totrasli-prava.rf/article/872> (дата обращения: 30.09.2016).

⁴⁴¹ См., например: Авакьян С.А. Стране нужна новая Конституция // ЭЖ-Юрист. 2007. № 50. — С. 11.

⁴⁴² По правилам, установленным ныне упомянутой статьей закона, Государственная Дума рассматривает итоговый доклад, который затем направляется Президенту РФ, в Правительство РФ, а также публикуется в средствах массовой информации и размещается в Интернете. Этот доклад согласно ст. 25 закона о парламентском расследовании подлежит обязательному рассмотрению на заседании Правительства РФ в течение одного месяца со дня его получения. О принятом по докладу решении палаты Федерального Собрания РФ уведомляются незамедлительно. В итоговом докладе могут содержаться предложения о принятии нормативных правовых актов, направленных на устранение причин и последствий событий, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, об освобождении от должности должностных лиц, неудовлетворительная деятельность которых стала поводом и предметом расследования, а также предложения о совершенствовании деятельности органов публичной власти.

эту миссию. В содержание доклада рекомендуется включать сведения о рассмотренных доказательствах и обстоятельствах расследуемой проблемы, но с учетом необходимости защиты информации, составляющих государственную, личную, семейную и иную охраняемую законом тайну⁴⁴³.

Правовое регулирование парламентских расследований предусматривает также нормы об ответственности за нарушение порядка осуществления данной деятельности. Так, в ст. 17.1 КоАП РФ⁴⁴⁴ установлена ответственность за невыполнение законных требований члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы (размер административного штрафа составляет от 2 до 3 тысяч руб.), а также за несоблюдение должностным лицом установленных сроков предоставления информации (документов, материалов, ответов на обращения) члену Совета Федерации или депутату Государственной Думы (от 1 до 2 тысяч руб.). Столь «слабая» санкция с 2007 г. не пересматривалась, как представляется, в силу того, что данная форма парламентского контроля не востребована. Между тем, по справедливому замечанию Н.В. Михалевой и Т.Ю. Дьяковой, полноценным парламентский контроль становится только тогда, когда работает механизм ответственности должностного лица за свою деятельность.

Характеризуя в целом механизм осуществления парламентского контроля в России, ученые отмечают его недостаточную эффективность, «что связано с расстановкой политических сил, сориентированных на всемерную поддержку исполнительной власти⁴⁴⁵».

Независимая антикоррупционная экспертиза

Еще одним правовым инструментом, который способен придать законодательной деятельности парламента ту меру прозрачности, которая уберезет ее результаты от «токсичного» влияния коррупции, является независимая антикоррупци-

⁴⁴³ О данном предложении Федотовой Ю.Г., присоединяясь к нему, пишет А.В. Чепус. (См.: Чепус А.В. Указ. соч.)

⁴⁴⁴ Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

⁴⁴⁵ Михалева Н.В., Дьякова Т.Ю. Указ. соч. — С. 105.

онная экспертиза. Хотя, по верному замечанию А.В. Нестерова⁴⁴⁶, экспертиза по определению должна быть независимой, однако понятно, что эта несколько неуклюжая формула в законе обозначает автономный, исходящий от гражданского общества компонент экспертной деятельности антикоррупционной направленности.

На основании ст. 5 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» независимая антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов проводится институтами гражданского общества и физическими лицами, аккредитованными Министерством юстиции Российской Федерации в качестве экспертов по проведению независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, в соответствии с методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96.

Ученые выделяют ряд проблем, связанных с реализацией норм, регулирующих проведение экспертизы, и намечают пути их разрешения.

Главная проблема — низкая результативность независимой антикоррупционной экспертизы. В качестве одной из ее главных причин некоторые ученые называют отсутствие единого (согласованного) механизма правового регулирования организации экспертизы и ее проведения на федеральном и региональном уровнях⁴⁴⁷.

- Есть потребность упорядочения в базовом федеральном законе видов независимой антикоррупционной экспер-

⁴⁴⁶ Нестеров А.В. Поможет ли антикоррупционная экспертиза противодействию коррупции в России // Государство и право. 2011. № 6. — С. 89.

⁴⁴⁷ Воронина Ю.И. Проблемы эффективности правового регулирования независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов на федеральном и региональном уровнях // Теория и практика общественного развития. 2014. № 1. — С. 465. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/problemny-effektivnosti-pravovogo-regulirovaniya-nezavisi> (дата обращения: 30.09.2016).

тизы, а не только закрепления возможности ее проведения; на практике в различных субъектах проводится научная и общественная разновидности экспертиз в комплексе или в одном из вариантов.

- Помимо общих требований к экспертам, предусмотренных федеральным законодательством, в отдельных регионах принимаются дополнительные требования, которые не всегда оправданы. Предлагается унифицировать требования к экспертам (например, ввести их конкурсный отбор или предусмотреть прохождение ими специального обучения).
- Отсутствует единый механизм урегулирования разногласий между экспертом и разработчиком нормативного правового акта. Но идеи, которые можно использовать для создания такого механизма в регионах, возникают. Например, в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре предлагается направлять результаты экспертизы и возражения создателя проекта (если они существуют) в специальный орган — Комиссию по определению коррупциогенности нормативных правовых актов автономного округа при Губернаторе, которая и принимает окончательное решение по спорному вопросу.
- Единые сроки проведения данного вида экспертизы должны быть установлены как на федеральном, так и на региональном уровне. Исследователи видят в неопределенности срока экспертизы коррупциогенный фактор, поскольку у регионального правотворческого органа расширяются дискреционные полномочия⁴⁴⁸.
- В качестве одной из основных проблем проведения экспертизы, по мнению некоторых исследователей⁴⁴⁹, стало несовершенство методики ее проведения. Отмечается, что данная методика не должна ограничивать-

⁴⁴⁸ Воронина Ю.И. Указ. соч. — С. 466 – 467.

⁴⁴⁹ Мамитова Н.В. Проблемы проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в современной России. URL: http://e-notabene.ru/lr/article_13381.html (дата обращения: 30.09.2016)).

ся лишь перечнем коррупциогенных факторов⁴⁵⁰. В нее предлагается также включать следующие ориентиры: количественно и качественно определенные критерии отнесения нормы, статьи, раздела, параграфа к коррупциогенным; алгоритмы выявления коррупционных факторов и устранения коррупциогенных норм, выработка предложений о необходимости внесения изменений и дополнений в нормативный правовой акт, а также отклонения или доработки его проекта; разработка правил законодательной техники, направленных на предотвращение коррупциогенности законодательства⁴⁵¹.

- Помимо определения индикаторов и критериев оценки нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупциогенности не менее важным является вопрос о том, кто и как будет проводить антикоррупционную

⁴⁵⁰ Постановлением Правительства № 96 от 26.02.2010 была утверждена Методика проведения антикоррупционных экспертиз нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, которая сводится к выделению 12 коррупциогенных факторов (п. 3), подразделенных на две основные группы.

1. Коррупциогенные факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил.

2. Коррупциогенные факторы, содержащие неопределенные, трудновыполнимые или обременительные требования к гражданам и организациям.

При этом под коррупциогенностью понимается заложенная в правовых нормах возможность способствовать коррупционным проявлениям в процессе реализации таких норм.

К первой группе факторов относятся: широта дискреционных полномочий; определение компетенции по формуле «вправе»; выборочное изменение объема прав; чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества; принятие нормативного правового акта за пределами компетенции; заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий; отсутствие или неполнота административных процедур; отказ от конкурсных (аукционных) процедур, нормативные коллизии.

Во вторую группу факторов входят: завышение требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права; злоупотребление правом заявителя органами государственной власти, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) — отсутствие четкой регламентации прав граждан организаций; юридико-лингвистическая неопределенность.

⁴⁵¹ Мамитова Н.В. Указ. соч.

экспертизу, и в этой связи ставится проблема правового статуса эксперта (установления его прав, обязанностей и ответственности).

- Закон не разграничивает ошибки технического характера, имеющие коррупционный компонент, и умышленные коррупционные нарушения, не ставит задачу выявления причин, источников нарушений, тем более — виновных в намеренном включении коррупционных норм. Цель регулирования — исправление коррупциогенных норм, оно не имеет предупреждающей направленности, что вызывает нарекания ученых⁴⁵².
- Предлагается выделить целый ряд принципов независимой экспертизы (например, опора на научно обоснованные понятия, профессионализм, независимость экспертов, ответственность за полноту анализа законопроекта и обоснованность результатов экспертизы). При этом справедливо указывается на то, что нельзя ограничивать общественную экспертизу только рамками полномочий Общественной палаты РФ или общественных палат субъектов РФ.
- Еще одной проблемой, требующей законодательного разрешения стала проблема административных барьеров как источника коррупции. Выявление и выработка способов их преодоления могут быть основаны на концепции мониторинга законодательства, обоснованной и сформулированной центром мониторинга права при Совете Федерации.

Выделяется ряд других пробелов антикоррупционного законодательства.

- Устранение выявленных в ходе антикоррупционной экспертизы коррупционных факторов не является обязательным.
- Заключение по результатам антикоррупционной экспертизы обязательно для рассмотрения, но не для исполнения, поскольку носят рекомендательный характер.

⁴⁵² Нестеров А.В. Указ. соч. — С. 89.

- Не установлена какая-либо ответственность органов, принимающих нормативные правовые акты и их проекты, за то, что они не устранили выявленные в результате антикоррупционной экспертизы коррупционные факторы и осознанно приняли документ с дефектами.
- Законодательно не установлена обязательность проведения антикоррупционной экспертизы действующих нормативно-правовых актов, а также создания механизмов, обеспечивающих обязательное проведение независимой экспертизы проектов нормативных правовых актов.

В связи с изложенными проблемами в научной литературе предложено установить в законодательстве в качестве обязательного этапа создания закона проведение научно обоснованной правовой экспертизы; предусмотреть в законе основные требования к нормативным актам с точки зрения их соответствия юридической технике; разработать основанную на научной методологии, единую методику проведения правовой экспертизы законопроектов, в том числе и антикоррупционной; законодательно установить правовой статус эксперта, в том числе общественного, определяющий его права и обязанности при проведении экспертной деятельности, а также предусматривающий его ответственность за ненадлежащее выполнение своих обязанностей⁴⁵³.

Общественный контроль как средство противодействия коррупции: государственная поддержка и правовые ограничения

Как уже было отмечено в § 1 данной главы, общественный антикоррупционный контроль является сложной проблемой для российского общества как в нормативном, так и в практическом аспектах. Между тем без его укоренения в процессе борьбы с коррупцией не будет противовеса государственной деятельности в данной сфере, что заведомо обрекает на неуспех применение любых антикоррупционных методик. Что уже сделано в указанном направлении и как добиться подлинной эффективности от институтов общественного контроля? Ответы на эти

⁴⁵³ Мамитова Н.В. Указ. соч.

вопросы необходимы для выбора правильных ориентиров в использовании и совершенствовании конституционно-правовых средств, пригодных для борьбы с коррупцией в России.

По оценкам директора Левада-центра Л. Гудкова — власть в России неподконтрольна обществу, которое *не только не работало механизмов* такого контроля, но даже не осознает его необходимости. Менее всего изменились по сравнению с советским периодом, как считает руководитель Левада-центра, судебная система, другие правоохранительные органы, армия. Им также была отмечена крайняя консервативность системы репродуктивных институтов (массового образования, воспитания, информации). Претерпев многочисленные реформы в перестроечный и постперестроечный период, все упомянутые институты сохранили основы своей прежней природы⁴⁵⁴.

Приведенные оценки не стоит оставлять без внимания не только потому, что они совпадают с суждениями ряда других исследователей (социологов, политологов, юристов) о состоянии общественной активности в современной России, но также и потому, что данные выводы подтверждаются *опытом институционализации контрольной функции* гражданского общества. Государственная власть, как уже было отмечено, стремится сама сформировать институты общественного контроля, прилагая к этому необходимые организационные усилия и создавая их правовую основу. Между тем, если публичная власть действительно исходит от гражданского общества, то она принципиально должна быть основана на его независимой инициативе и усилиях. Но с началом 2000-х г. стала юридически оформляться такая тенденция взаимоотношений государственной власти и общественных структур, которая, *с одной стороны*, проявляется в стремлении государственно-политической элиты Российской Федерации наметить для общественных объединений «правильный вектор» активности, обеспечив неуклонное следование ему необходимыми организационными и правовыми средствами, а *с другой сто-*

⁴⁵⁴ Гудков Л. Имморализм посттоталитарного общества в России. Характер и природа русского национализма URL: <http://www.levada.ru/2016/07/26/immoralizm-posttotalitarnogo-obshhestva-v-rossii/> (дата обращения: 30.09.2016).

роны — поставить правовые преграды на пути тех общественных формирований, деятельность которых не «курируется» государственным аппаратом. Такой подход объясняется угрозами (действительными и мнимыми), которые исходят от деструктивной части несистемных общественных объединений.

Разумеется, общественное противодействие коррупции государственный аппарат обеспечивает правовой базой и формирует ее использование с особой тщательностью. Можно проследить данный процесс на примере создания федерального закона «Об общественном контроле». Параллельно с разработкой закона складывались две взаимосвязанные системы: общественных палат (федерального и регионального уровней) и Общероссийского народного фронта с его региональными отделениями (далее — ОНФ). Форма конституционно-правовой институционализации этих образований различна, а политическая природа и функции близки. Суммируя опыт общественного контроля, порожденный этими институциями, появился Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

Еще в 2011 г. председатель Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека (далее — СПЧ) Михаил Федотов обращал внимание на то, что России нужен базовый закон об общественном контроле. «Уже есть закон об Общественной палате, есть закон об общественных наблюдательных комиссиях, однако нужен базовый закон об общественном контроле, который должен стать основным, на него будут ориентироваться другие нормативные документы», — отмечал он⁴⁵⁵. В конце сентября 2013 г. Президент РФ поручил сотрудникам Администрации Президента подготовить до 1 марта 2014 г. проект закона⁴⁵⁶. Внимание к этому вопросу глава государства

⁴⁵⁵ Теплов А. Гражданский контроль будет оформлен законом // Валовой внутренний продукт (ВВП). Рубрика: ОБЩЕСТВО. 2014. № 2 (86). URL: www.vprf.ru/archive/clause914.htm Теплов А (дата обращения: 30.09.2016).

⁴⁵⁶ В соответствии с поручением главы государства, данным по итогам заседания СПЧ 4 сентября, ответственными по проекту были назначены Первый заместитель Руководителя Администрации Президента Вячеслав Володин, начальник Государственно-правового управления Президента Лариса Брычева и советник Президента — председатель Совета по развитию гражданского общества и правам человека Михаил Федотов. (См.: Там же.).

привлек также в своем послании Федеральному Собранию 12 декабря 2013 г., прямо указав на антикоррупционную направленность деятельности структур общественного контроля⁴⁵⁷. В том же послании Президент призвал сформировать правовую базу для гражданского участия, подготовить проект закона «Об общественном контроле» и попросил активно включиться в эту работу Общественную палату, Совет по правам человека, другие общественные и правозащитные организации.

Характеризуя социальную роль будущего закона, министр по вопросам «Открытого правительства» Михаил Абызов обратил внимание на то, что закон предоставит общественным организациям и гражданам возможности контролировать любую организацию, распоряжающуюся бюджетными средствами. «После принятия этого закона должна быть создана единая платформа общественного контроля. На ней предполагается объединить заинтересованные общественные организации, в том числе Общественную палату и ОНФ», — отметил Абызов. По словам министра, принятие закона даст импульс активизации контроля граждан в самых важных сферах — здравоохранении, образовании, ЖКХ, правоохранительной деятельности. «Для них предполагается подготовить отдельные законопроекты об общественном контроле», — пояснил Абызов⁴⁵⁸.

Со стороны общественности не было столь единодушно-го оптимизма в отношении будущности закона. Как отметил руководитель Правового департамента Аппарата Федерации Независимых Профсоюзов России Юрий Пелешенко, рассматриваемый закон расширяет возможности общественных па-

⁴⁵⁷ Как при федеральных, так и при региональных органах исполнительной власти необходимо создавать общественные советы. Конечно, во многих органах власти они уже есть, но не везде. И самое главное, они не должны быть формальным придатком и декоративной структурой, а призваны выступать в роли экспертов, а порой и конструктивных оппонентов ведомств, быть активными участниками системы противодействия коррупции. (См.: Послание Президента Федеральному Собранию 12 декабря 2013 года. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/19825> (дата обращения: 30.09.2016)).

⁴⁵⁸ См.: Теплов А. Указ. соч.

лат за счет своего рода «общественного» актива, который будет работать на общественных началах, а официальные члены общественных палат будут затем все эти материалы обобщать и ставить себе в заслугу, при этом на усмотрение чиновников остается учет мнения общественности, которое, как показала практика деятельности Общественной палаты Российской Федерации, слабо влияет на законодательный процесс в Государственной Думе⁴⁵⁹.

Еще одной системой организаций, призванных осуществлять общественный контроль в России, является система Общероссийского народного фронта, имеющего подразделения во всех субъектах Российской Федерации. ОНФ — общественное движение, созданное в мае 2011 г. по предложению В.В. Путина. Приняв участие в думских и президентских выборах 2011–2012 г. как неформальное объединение единомышленников, лишь в 2013 г. Общероссийский народный фронт «За Россию» был зарегистрирован в качестве юридического лица. Представители фронта осуществляют мониторинг исполнения майских указов Президента⁴⁶⁰, а также его поручений, вносят в Думу через получивших мандаты активистов ОНФ законопроекты (около 20 из них уже приняты), критикуют чиновников за расточительность.

ОНФ считается главной (из числа поддерживаемых властью) общественной структурой, ведущей борьбу с коррупцией. Такое особое положение ОНФ вполне объяснимо, если принять во внимание тот факт, что В.В. Путин является лидером организации, а в ее уставе прямо записано, что к целям обще-

⁴⁵⁹ URL:<http://www.przrf.ru/news/full/inform/FNPR-schitaet-profanaciej-Federalnyj-zakon-Ob-osnovah/> (дата обращения: 30.09.2016).

⁴⁶⁰ «Майские указы» — это ряд документов, которые В.В. Путин подписал сразу после вступления в должность, 07.05.2012. В основу документов была положена предвыборная программа Президента. Реализация указов была объявлена приоритетом в деятельности Президента и правительства. Майские указы регулируют вопросы экономического и социального характера, развития здравоохранения, образования и науки, касаются проблемы обеспечения граждан доступным жильем, повышения качества услуг ЖКХ, совершенствования системы государственного управления, обеспечения межнационального согласия, развития и модернизации Вооруженных Сил, определения внешнеполитического курса и демографической политики.

ственного движения относится «поддержка и обеспечение прямого и постоянного диалога между гражданами и Президентом страны, общественного мониторинга и гражданского контроля исполнения законов, президентских инициатив и иных приоритетных государственных решений и программ» (п. 2.1.3)⁴⁶¹.

Одним из направлений деятельности ОНФ является антикоррупционный проект «За честные закупки», в рамках которого подготовлен «Индекс расточительности органов власти и госкомпаний за 2015 год», в который вошли более 100 заказчиков из 40 регионов страны. Общая сумма всех закупок, попавших в итоговый «Индекс», составила 2,54 млрд руб.⁴⁶² Примечательно, что информация о злоупотреблениях чиновников, выявленных усилиями активистов ОНФ, дала импульс для привлечения правонарушителей к ответственности. По сведениям руководителя проекта «За честные закупки», на протяжении двух с половиной лет существования проекта удалось предотвратить реализацию около 600 сомнительных закупок на сумму в 175 млрд руб. Только в 2015 г. в каждом из субъектов Федерации прошли «Форумы действий» и девять антикоррупционных форумов «За честные закупки» в федеральных округах. Некоторые эксперты полагают, что ОНФ демонстрирует наличие общественной жизни в стране, является действенным инструментом контроля Москвы над губернаторами и перетягивания повестки у оппозиции⁴⁶³.

Все приведенные факты показывают определенные результаты действий государственной власти к «побуждению» общественной антикоррупционной инициативы и участия. Но даже если принять такую тактику выстраивания диалога государства с обществом как перспективную, то в любом случае глав-

⁴⁶¹ Текст устава представлен на официальном сайте ОНФ. URL: <https://onf.ru/structure/documents-0/> (дата обращения: 30.09.2016).

⁴⁶² В «Индекс» вошли разделы: «Закупка автомобилей», «Корпоративные мероприятия и банкеты», «Сувенирная продукция», «Закупка чартерных авиаперелетов», «Закупка мебели», «Полисы добровольного медицинского страхования», а также два новых раздела — «Закупка кресел» и «Аренда автомобилей». URL: <http://onf.ru/2016/01/20/onf-sostavil-itogovyy-indeks-rastochitelnosti-organov-vlasti-i-goskompaniy-za-2015-god/> (дата обращения: 30.09.2016).

⁴⁶³ См.: Там же.

ным положительным итогом ее использования должна стать не сумма фактов о «пойманных» коррупционерах «средней руки», а запуск механизмов самостоятельной антикоррупционной активности общества. Между тем пока этого не произошло.

Позиции (как правовые, так и фактические) общественных объединений, свободных от государственного финансирования и политических указаний, весьма уязвимы. Особенно остро это ощущают организации, которые имеют зарубежных доноров, обращение к которым нередко оказывается единственным шансом для сохранения этими структурами активного гражданского статуса.

На информационном портале Министерства юстиции РФ можно познакомиться со сведениями реестра некоммерческие организации (далее — НКО), выполняющих функции иностранного агента (по данным на 06.09.2016 насчитывается 104 таких организации). С момента создания данного реестра 37 НКО были из него исключены (24 — в связи с ликвидацией, а 13 — по причине прекращения функций иностранного агента)⁴⁶⁴. Примечательно, что более ста организаций получили статус «иностранного агента» и были включены в реестр, так как вели деятельность, влияющую на «формирование общественного мнения».⁴⁶⁵ Возможность выйти из реестра у ошибочно включенных или «исправившихся» организаций появилась только через 3 года после принятия упомянутого закона. Согласно статистическим данным, приведенным в докладе Общественной палаты на форуме общественников и активных граждан «Сообщество» (3 — 4 ноября 2015 г.), количество НКО с января 2012 г. уменьшилось на 33%. Сокращение количества НКО, как следует из представленных Общественной палатой данных, началось после победы В.В. Путина на президентских выборах в марте 2012 г.⁴⁶⁶ Уже летом началась кампания против критически настроенных к действующим

⁴⁶⁴ URL: <http://unro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx> (дата обращения: 30.09.2016).

⁴⁶⁵ См.: URL: <http://takiedela.ru/2016/03/nko/> (дата обращения: 30.09.2016).

⁴⁶⁶ См.: URL: <http://www.rbc.ru/politics/03/11/2015/5638c5139a7947b51926c4eb> (дата обращения: 30.09.2016).

шей власти общественников, у которых были налажены связи с зарубежными фондами, а 20 июля 2012 г. были приняты поправки в закон об НКО, включившие в него новое понятие «иностранный агент». Согласно данному документу, НКО, занимающиеся политической деятельностью на территории России, могут получать финансирование из иностранных источников и продолжать свое существование только в том случае, если они регистрируются в Минюсте России в качестве иностранных агентов. Закон предусмотрел значительные по размеру штрафы за нарушение порядка существования иностранных агентов⁴⁶⁷.

Следующим шагом в направлении ограничения политического влияния «инострannого элемента» на развитие политического процесса в России стало принятие 28 декабря 2012 г. Федерального закона «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав человека и свобод человека, прав и свобод граждан РФ» № 272-ФЗ⁴⁶⁸, который СМИ зачастую именовали «законом Димы Яковлева» (данный закон был подписан после принятия в США «Акта о верховенстве закона и подотчетности имени Сергея Магнитского», известного как «акт Магнитского»). Документ, в частности, предусмотрел приостановление деятельности в России финансируемых из США политических НКО, которые могли возобновить свою работу лишь в случае отказа от американских грантов⁴⁶⁹.

⁴⁶⁷ Так, например, 600 000 руб. заплатил правозащитный центр «Мемориал» за публикацию материалов на сайте без указания на то, что эти материалы изданы «иностранным агентом». URL: <http://takiedela.ru/2016/03/nko/> (дата обращения: 30.09.2016).

⁴⁶⁸ Российская газета. 2012. № 5975 (302). 29 декабря.

⁴⁶⁹ В соответствии с ч. 1 ст. 3 упомянутого Федерального закона функционирование НКО, которые участвуют в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, и безвозмездно получают денежные средства и иное имущество от граждан (организаций) Соединенных Штатов Америки или реализуют на территории Российской Федерации проекты, программы либо осуществляют иную деятельность, которые представляют угрозу интересам Российской Федерации, приостанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере регистрации некоммерческих организаций (...). Согласно ч. 4

На протяжении двух последующих лет прокуратура и Минюст России провели несколько тысяч проверок НКО, по итогам которых данный статус иностранного агента получили порядка 100 организаций⁴⁷⁰. Хотя это совсем немного в сравнении с общей численностью НКО в России (227 701 — по данным Минюста России на 07.09.2016)⁴⁷¹, но среди иностранных агентов оказались влиятельные и авторитетные правозащитные организации: ассоциация наблюдателей за выборами «Голос», правозащитное общество «Мемориал», правозащитные организации «Комитет против пыток», «Общественный вердикт», российское представительство центра антикоррупционных исследований Transparency International, «Солдатские матери Санкт-Петербурга». В 2015 г. большой резонанс вызвало включение в реестр иностранных агентов фондов «Династия» и «Либеральная миссия», которые финансировал известный предприниматель Дмитрий Зимин⁴⁷².

Наконец, еще одной мерой, призванной оградить российское общество от влияния извне, стал закон о нежелательных организациях⁴⁷³, чья деятельность представляет угрозу основам конституционного строя, обороноспособности или безопасности страны. Упомянутый закон установил запрет деятельности любой иностранной или международной НКО, которую про-

той же статьи в случае, если данная НКО прекратит безвозмездное получение денежных средств и иного имущества от граждан (организаций) Соединенных Штатов Америки либо прекратит на территории Российской Федерации реализацию проектов, программ либо осуществление иной деятельности, которые представляют угрозу интересам Российской Федерации, функционирование данной организации возобновляется по решению федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере регистрации некоммерческих организаций.

⁴⁷⁰ См.: URL: <http://www.rbc.ru/politics/03/11/2015/5638c5139a7947b51926c4eb> (дата обращения: 30.09.2016).

⁴⁷¹ URL: <http://unro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx> (дата обращения: 30.09.2016).

⁴⁷² Подробнее на РБК: URL: <http://www.rbc.ru/politics/03/11/2015/5638c5139a7947b51926c4eb> (дата обращения: 30.09.2016).

⁴⁷³ Федеральный закон от 23.05.2015 № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2015. № 6682 (111). 26 мая.

куратура признает нежелательной в России. Согласно упомянутому закону под запретом оказались и информационные материалы, подготовленные этой организацией: не допускается их производство, хранение и распространение через СМИ и в сети «Интернете».

Антикоррупционная активность НКО, имеющих иностранное финансирование, вполне могла бы вписаться в допустимые законом формы общественного контроля, но, как показал пример Левада-центра, — при определенных обстоятельствах это может привести к присвоению ей статуса иностранного агента и утрате реальных перспектив самостоятельного существования.

Согласно положениям п. 6 ст. 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» (далее — закона об НКО), одной из форм политической деятельности считается «формирование общественно-политических взглядов и убеждений, в том числе путем проведения опросов общественного мнения и обнародования их результатов или проведения иных социологических исследований». Редакция, которую получил данный пункт за счет внесения в него изменений 2 июля 2016 г.⁴⁷⁴, усложнила существование благотворительных и других некоммерческих организаций, которые проявляют социальную активность, прямо не направляемую государственной властью, в том числе — антикоррупционного характера. Проведение общественных мероприятий, публичные обращения к органам власти, попытки влиять на их решения и публичная оценка этих решений, а также и проводимой государственными органами политики, теперь могут быть расценены как политическая деятельность⁴⁷⁵.

⁴⁷⁴ Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» в ред. Федерального закона от 02.06.2016 № 179-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

⁴⁷⁵ Имеется в виду п. 6 ст. 2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», где под некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, понимается российская некоммерческая организация, которая получает денежные средства и иное имущество от иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства либо уполномоченных ими лиц и (или) от российских юридических лиц, получающих денежные средства и иное имущество от указанных

источников (за исключением открытых акционерных обществ с государственным участием и их дочерних обществ) (далее — иностранные источники), и которая участвует, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации.

Некоммерческая организация, за исключением политической партии, признается участвующей в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, если независимо от целей и задач, указанных в ее учредительных документах, она осуществляет деятельность в сфере государственного строительства, защиты основ конституционного строя Российской Федерации, федеративного устройства Российской Федерации, защиты суверенитета и обеспечения территориальной целостности Российской Федерации, обеспечения законности, правопорядка, государственной и общественной безопасности, обороны страны, внешней политики, социально-экономического и национального развития Российской Федерации, развития политической системы, деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, законодательного регулирования прав и свобод человека и гражданина в целях оказания влияния на выработку и реализацию государственной политики, формирование государственных органов, органов местного самоуправления, на их решения и действия.

Указанная деятельность осуществляется в следующих формах:

— участие в организации и проведении публичных мероприятий в форме собраний, митингов, демонстраций, шествий или пикетирований либо в различных сочетаниях этих форм, организации и проведении публичных дебатов, дискуссий, выступлений;

— участие в деятельности, направленной на получение определенного результата на выборах, референдуме, в наблюдении за проведением выборов, референдума, формировании избирательных комиссий, комиссий референдума, в деятельности политических партий;

— публичные обращения к государственным органам, органам местного самоуправления, их должностным лицам, а также иные действия, оказывающие влияние на деятельность этих органов, в том числе направленные на принятие, изменение, отмену законов или иных нормативных правовых актов;

— распространение, в том числе с использованием современных информационных технологий, мнений о принимаемых государственными органами решениях и проводимой ими политике;

— формирование общественно-политических взглядов и убеждений, в том числе путем проведения опросов общественного мнения и обнародования их результатов или проведения иных социологических исследований;

— вовлечение граждан, в том числе несовершеннолетних, в указанную деятельность;

— финансирование указанной деятельности.

К политической деятельности не относятся деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социального обслуживания, социальной поддержки и защиты граждан, защиты материнства и детства, социальной поддержки инвалидов, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты растительного и животного мира, благотворительная деятельность (п. 6 в ред. Федерального закона от 02.06.2016 № 179-ФЗ)

В соответствии с положениями закона об НКО в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, 05.09.2016 включена Автономная некоммерческая организация «Аналитический Центр Юрия Левады» (далее — Левада-центр). Факт соответствия организации признакам некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, установлен в ходе проведения Главным управлением Минюста России по Москве внеплановой документарной проверки⁴⁷⁶. Левада-центр, будучи финансируемым иностранными организациями, участвует в политической деятельности в России в интересах этих организаций, сказано в акте проверки Минюста. Осуществляется эта политическая активность «путем подготовки и распространения, в том числе с использованием современных информационных технологий, мнений о принимаемых государственными органами решениях и проводимой ими политике, а также формирования общественно-политических взглядов и убеждений, путем проведения социальных исследований, опросов общественно-го мнения и обнародования их результатов», то есть, с использованием тех форм политической деятельности, которые перечислены в пункте 6 статьи 2 закона об НКО.

В качестве примеров участия Левада-центра в политике Минюст приводит восемь выступлений директора центра Льва Гудкова и руководителя отдела социокультурных исследований центра Алексея Левинсона. Примечательно, что некоторые из этих высказываний *содержат резкие критические оценки коррупционной ситуации в России, негативного отноше-*

⁴⁷⁶ В ведомстве пояснили, что решение о включении в список НКО связано с тем, что организация получила грант от Висконсинского университета в Мэдисоне, «курирующим учреждением по которому значится Министерство обороны США». Также в ходе проверки Минюст выяснил, что социологический центр финансировали компании из Великобритании, Норвегии, Швейцарии и США, а также Колумбийский университет и Университет Джорджа Вашингтона. Левада-центр, будучи финансируемым иностранными организациями, участвует в политической деятельности в России в интересах этих организаций, сказано в акте проверки Минюста. URL: <http://novayagazeta.ee/articles/9378/>; URL: <http://minjust.ru/ru/novosti/avtonomnaya-nekommercheskaya-organizaciya-analiticheskiy-centr-yuriya-levady-vklyuchena-v> (Дата обращения: 30.09.2016).

ния населения к представителям политической элиты и выводы об авторитарном и даже тоталитарном характере действий власти⁴⁷⁷. «Также директором организации Л. Гудковым выражается мнение о наличии авторитарности в системе действующей власти», — говорится в отчете⁴⁷⁸. Аналогичные суждения, прозвучали в интервью радио «Свобода» в марте 2014: «ощущение, что вся политическая система в России так же коррумпирована, как и режим Януковича, никуда не делось»⁴⁷⁹.

Известным фактом является и то, что Левада-центр — единственная крупная социологическая служба, которая не финансируется государством. При этом рейтинги власти, которые им обнародуются, традиционно ниже, чем у двух других крупнейших социологических центров, выполняющих государственные заказы — ФОМа и ВЦИОМа⁴⁸⁰. Поскольку

⁴⁷⁷ Так, октябре 2014 года Л. Гудков на IV сессии Конгресса интеллигенции России выступил с докладом на тему «Парадокс успеха аморальной власти: насилие и добровольная безответственность», где, как указывает Минюст, он распространяет мнение о «действующей системе власти как мафиозной и коррумпированной». «Власть описывается всегда, во всех случаях, когда мы просим назвать типичные черты нашего депутата, политика, представителя власти, первые позиции занимают ответы: наглые, бесчестные, неэффективные, некомпетентные, коррумпированные, ставящие себя над законом, над властью, аморальные, скудоумные и т.п. Дается длинный список малосимпатичных определений. Такие характеристики дают от 45% респондентов и ниже», — приводит Минюст цитату из выступления Гудкова. URL: <https://openrussia.org/post/view/1166/> (Дата обращения: 30.09.2016).

⁴⁷⁸ Побудило Минюст к решению о включение Левада-центра в ряд иностранных агентов также мнение высказанное Гудковым во время его лекции в июле 2016 года, о политическом устройстве России «как о закрытой авторитарной системе, где власть опирается на силовые структуры, спецслужбы, олигархов, государственных чиновников, бюрократию и представляет их интересы». URL.: <http://www.levada.ru/2016/07/26/immoralizm-posttotalitarnogo-obshhestva-v-rossii/> (Дата обращения: 30.09.2016)

⁴⁷⁹ См.: <http://www.svoboda.org/a/25301303.html> (Дата обращения: 30.09.2016).

⁴⁸⁰ В начале сентября 2016 года Левада-центр опубликовал опрос, согласно результатам которого рейтинг «Единой России» заметно упал — с 39 до 31% опрошенных (опрос 1600 человек в 48 регионах 26–29 августа 2016 года). По данным ВЦИОМа, за «Единую Россию» готовы были проголосовать 41% опрошенных (в опросе участвовали 1600 человек в 130 населенных пунктах, проводился 28 августа), у ФОМа электоральный рейтинг партии составил 45% (опрос 3 тыс. человек, 28 августа). (См.: http://www.compromat.ru/page_37292.htm (Дата обращения: 30.09.2016).

материалы Левада-центра активно используются различными СМИ, как российскими, так и зарубежными, то в предвыборный период распространение подобной информации может повлиять (по мнению власти) на электоральное поведение части общества. Но масштабы такого влияния не стоит преувеличивать. Усилия общественных формирований по автономному антикоррупционному контролю носят спорадический характер, не нарушая планы государственной власти по организации общественного противодействия коррупции...

Доступ к информации о доходах и движении средств обладателей публичной власти

Отдельной проблемой реализации мер по обеспечению прозрачности деятельности органов государственной власти является раскрытие информации о доходах и движении средств ее должностных лиц и государственных служащих.

Увеличение степени прозрачности деятельности государственного аппарата не может быть бесконечным. С одной стороны, оно ограничивается функциональным предназначением различных звеньев государственного механизма, в которых процесс принятия решений не может быть в полной мере открыт для внешнего наблюдения и контроля («государственная тайна», «привилегия конфиденциальности», «тайна совещательной комнаты» и т.п.), а с другой — необходимостью защиты частной жизни депутатов и чиновников.

Поэтому *рекомендации*, которые формулируются экспертами в связи с необходимостью достижения оптимальной открытости российской публичной власти для контроля можно разделить по двум направлениям: *первое* — связано с более точным *определением круга подконтрольных лиц*, принимающих участие в осуществлении публичной власти или влияющих на этот процесс, а также с *дифференциацией* запретов, ограничений и мер контроля по отношению к разным их группам. *Второе* направление предполагает *проникновение* контролирующих инстанций за пределы служебно-функциональной активности подконтрольных лиц, непосредственно *в их частную жизнь*, которая, как показывает практика, нередко становится

единым пространством ведения коррупционного бизнеса, в результате чего зона *privacy* становится спасительной условностью для предприимчивого чиновника.

Основанием для принятия решений об осуществлении контроля за расходами лица, замещающего одну из должностей, указанных в законе «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» от 03.12.2012 № 230-ФЗ (далее — Закона о контроле за расходами), а также упомянутых в Законе родственников является *достаточная информация* о совершенной сделке (п. 1 ст. 4). При этом требует безусловного уточнения понятие «достаточной информации» поскольку без наличия определенного критерия отнесения сведений к такого рода информации, это понятие станет основой для необоснованной дискреции органов и должностных лиц, запускающих механизм проверки. Хотя в 2012 г. Государственная дума РФ учредила специальную комиссию, которая получила полномочия для проверки достоверности поданных деклараций депутатов, но критерии «достаточности» информации о реальном благосостоянии депутата не были обнародованы.

Основной мерой воздействия на коррупционеров должно стать изъятие у них имущества, приобретенного — предположительно — на полученные незаконным путем доходы и имущество.

По смыслу Закона о контроле за расходами Генеральный прокурор Российской Федерации или подчиненные ему прокуроры при получении материалов, предусмотренных ч. 3 ст. 16 закона, в порядке, установленном законодательством о гражданском судопроизводстве, обращаются в суд с заявлением об обращении в доход Российской Федерации земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), в отношении которых лицом, замещающим (занимающим) одну из должностей, указанных в Законе, не представлено сведений, подтверждающих их приобретение на законные доходы (ст. 17). Подход законодателя к разрешению вопроса об изъятии имущества корруп-

ционер не пользуется однозначной поддержкой правоведов. Одни из них полагают, что за определенные преступления коррупционной направленности необходимо предусмотреть полную конфискацию имущества, другие напротив — уверены, что предлагаемая мера не только не даст ожидаемого положительного результата, но даже может усугубить коррупцию, которая, как известно, способна усиливаться после ужесточения наказания, третьи полагают, что конфискация может применяться, но строго к правонарушителю, не нарушая прав третьих лиц⁴⁸¹. Вместе с тем многие эксперты сходятся во мнении о том, что ключ решения проблемы лежит в более точном определении круга подконтрольных субъектов⁴⁸², объекта проверки (видов имущества и сделок), а также в качестве осуществления правосудия и исполнения наказания⁴⁸³.

У экспертов вызывает возражения слишком узкий круг лиц⁴⁸⁴, сведения о доходах, расходах, имуществе и сделках ко-

⁴⁸¹ Материалы дискуссии на тему: «Конфискация имущества: мера противодействия взятке или инструмент коррупции?» 28.08.2014. URL: <http://nauka.zakonia.ru/theme/konfiskatsija-imuschestva-mera-protivodejstvija-vzjatke-ili-instrument-korruptsii-28-08-2014> (дата обращения: 30.09.2016).

⁴⁸² Как отмечает один из экспертов, «люди, обрабатывающие определенную коррупционную модель поведения, прекрасно все понимают и прячут деньги. Когда, благодаря работе правоохранительной системы, мошенник попадает на скамью подсудимых, и решением суда признается виновным, то у него ничего не оказывается, он нищий, а дети его вдруг стали миллионерами, у них вдруг фирмы образовались огромные. Откуда эти средства, конечно, у них никто не спрашивает». См.: Выступление В.А. Костромина, руководителя Центра противодействия коррупции в органах государственной власти // Там же.

⁴⁸³ Судья Конституционного Суда в отставке Тамара Морщакова уверена, что и в действующем УК есть все необходимое для преследования коррупционеров, «просто их никто не преследует, и это зависит уже не от закона, а от правоприменительной практики, которая от коррупции страдает не меньше, чем другие сферы». См.: Выступление Т.Ф. Морщакловой // Там же.

⁴⁸⁴ Так, ст. 2 Закона о контроле за расходами устанавливает контроль за расходами: лиц, замещающих (занимающих) государственные должности Российской Федерации, в отношении которых федеральными конституционными законами или федеральными законами не установлен иной порядок осуществления контроля за расходами, а также должности членов Совета директоров Центрального банка Российской Федерации (далее — Банк России); государственные должности субъектов Российской Федерации; муниципальные должности; должности федеральной государственной службы, осуществление

торых должны стать общедоступными. Помимо лиц, замещающих перечисленные в законе должности, — это только их супруги и несовершеннолетние дети. В отечественной литературе уже отмечалось⁴⁸⁵, что в круг проверяемых субъектов, следуя международной практике, надо также включить и иных лиц, которые могут влиять на должностное лицо (служащего публичной власти) или оказаться под его влиянием, а именно: его (ее) родителей, сестер и братьев, совершеннолетних детей, детей супруги (супруга), а также лиц, состоящих с ним (с ней) в фактическом браке, их детей, иждивенцев подконтрольного чиновника, а также его супруга (супруги). Однако правотворческие органы пока не прислушиваются к данным рекомендациям, и для этого есть вполне обоснованные причины, связанные с затруднениями процессуального «технологического» характера при реализации в отношении указанных категорий лиц предлагаемых норм. Кроме того, по российскому законодательству близким родственником не считается супруг (супруга), состоящие в фактическом браке, что как показала практика, вдохновило многих «смекалистых» чиновников

полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, а также должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, должности муниципальной службы, должности в Банке России, в государственных корпорациях, в Пенсионном фонде Российской Федерации, Фонде социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, в иных организациях, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов, отдельные должности на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, а равно — супруг (супругов) и несовершеннолетних детей лиц, замещающих (занимающих) перечисленные выше должности.

⁴⁸⁵ Швецов А.В. Конституционно-правовые аспекты борьбы с коррупцией // Марийский юридический вестник. 2015. № 2. — С. 68 – 69. URL <http://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionno-pravovye-aspekty-borby-s-korrupsiei> (дата обращения: 30.09.2016).

и депутатов оформлять фиктивные разводы, продолжая после развода сожительствовать с прежней супругой (супругом). Так удавалось скрыть свое сомнительным путем нажитое богатство путем передачи его «разведенному» супругу (супруге). Еще одной широко используемой чиновниками лазейкой стало имущество, передаваемое ими совершеннолетним детям. В справке данное имущество не подлежит отражению, даже если дети проживают совместно с подконтрольным лицом. Исходя из зарубежного опыта, к близким родственникам (при рассмотрении вопросов о связанных сторонах) относят всех детей (как несовершеннолетних, так и совершеннолетних, причем в последнем случае включая и тех, кто имеет супруга (супругу)), состоящих в незарегистрированном браке.

В данной работе другие авторы также отмечают: то обстоятельство, что значительное число близких родственников освобождено от контроля за расходами, не только позволяет зарегистрировать на них приобретаемое имущество, но и на законном основании обосновать самому служащему источники получения средств, за счет которых совершена сделка, превышающая его доход, а также доход его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей за три года. В пользу рекомендаций экспертов, предлагающих расширить круг тех субъектов, имущественные права которых должны находиться под контролем, за счет расширения содержания понятия «близкие родственники», можно найти немало подтверждений практического свойства. Одним из недавних примеров такого рода (сентябрь 2016 г.) стало дело полковника Д. Захарченко (временно исполнявшего обязанности начальника управления «Т» Главного управления экономической безопасности МВД России (ГУЭБиПК)). Примечательно, что счета оффшорных фирм, предположительно имеющие коррупционное происхождение, были зарегистрированы на имя отца силовика, а огромная сумма наличности — найдена в квартире, принадлежащей сестре Д. Захарченко.

Рекомендации экспертов коснулись и положения о «трех-летнем сроке», поскольку вне внимания контролирующих органов окажутся лица, менее трех лет состоящие на госу-

дарственной или муниципальной службе, либо замещающие иные должности, указанные в Законе о контроле за расходами⁴⁸⁶. Предлагается также ведение для чиновников, замещавших в прошлом высшие государственные должности, обязанности представлять своим бывшим работодателям сведения о своих доходах и расходах, а также — супруги (супруга) и детей в течение последних трех лет после увольнения с должности⁴⁸⁷, тем самым усиливается фактор прозрачности и доступности соответствующей информации для общественности.

Исследователи также полагают, что расширен должен быть не только круг близких родственников, информацию о которых следует отражать в справке, но и круг лиц, обязанных ее представлять. Применительно к государственным корпорациям

⁴⁸⁶ Исакова Н.А. Порядок обращения в доход государства имущества в отношении которого в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции не представлены доказательства его приобретения на законные доходы // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 3 (41). — С. 88. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/poryadok-obrascheniya-v-dohod-gosudarstva-imuschestva-v-otnoshenii-kotorogo-v-sootvetstvi-s-zakonodatelstvom-rossiyskoy-federatsii-o> (дата обращения: 30.09.2016).

⁴⁸⁷ Данное положение включено в российскую общественную инициативу № 77Ф9376 федерального уровня «Об уголовной ответственности за незаконное обогащение чиновников и иных лиц, обязанных представлять сведения о своих доходах и расходах. Упомянутой инициативой предлагалось распространить юрисдикцию России на ст. 20 Конвенции ООН против коррупции и внести в Уголовный кодекс РФ новый состав преступления «Незаконное обогащение» в отношении лиц, обязанных представлять сведения о своих доходах и расходах, а также внести некоторые другие антикоррупционные поправки в законодательство РФ. Голосование по инициативе закончилось 09.12.2014. За нее было подано 100 092 голоса. По результатам рассмотрения данной инициативы было подготовлено экспертное заключение экспертной рабочей группы 25 февраля 2015 г. В заключении была признана нецелесообразной разработка предлагаемого законопроекта, более продуктивным с точки зрения реализации предложений, сформулированных в инициативе, эксперты сочли направить материалы в Правительственную комиссию по координации деятельности открытого правительства по экспертному обеспечению развития механизмов для проведения анализа действующего нормативного правового регулирования и правоприменительной практики в сфере противодействия коррупции, в том числе по выявлению, предупреждению правонарушений, следствием которых является незаконное обогащение находящихся на рассмотрении в Государственной Думе законопроектов с аналогичной тематикой./URL: <https://www.roi.ru/9376> (дата обращения: 30.09.2016).

рациям и фондам в перечень рекомендуется включить ключевой управленческий персонал дочерних компаний государственных корпораций, а также распространить действие Закона № 230-ФЗ на представителей государства в советах директоров компаний с государственным участием, поскольку они нередко оказываются причастными к коррупционным делам этих компаний. Надо полагать, что данные соображения ученых получили отклик у правотворческих органов. Так, подпунктом «б» п. 17 Плана противодействия коррупции на 2016 – 2017 гг. было предусмотрено рекомендовать Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» совместно с другими государственными корпорациями (компаниями) принять меры по повышению эффективности деятельности межведомственной рабочей группы по вопросам совершенствования работы по противодействию коррупции *в дочерних хозяйственных обществах* государственных корпораций (компаний), предусмотрев следующие направления ее деятельности: предотвращение или урегулирование конфликта интересов, возникшего у работников государственных корпораций (компаний) и *их дочерних хозяйственных обществ*; минимизация рисков, связанных с применением к государственным корпорациям (компаниям) и *их дочерним хозяйственным обществам* антикоррупционного законодательства иностранных государств; мониторинг реализации мер по противодействию коррупции в государственных корпорациях (компаниях) и *их дочерних хозяйственных обществах*.

Учеными предлагается сделать круг подконтрольных субъектов еще шире, ориентируясь на то понимание взяточничества в различных его видах, которое дано в документах ЮНКТАД как «предложение, обещание либо предоставление какой-либо неоправданной материальной или иной выгоды: а) государственному должностному лицу на национальном, местном или международном уровне; б) политической партии, должностному лицу партии или кандидату и в) директорам, должностным лицам или агентам частного предприятия, либо получения данной выгоды такими лицами, партиями или организациями в целях получения ими удержания бизнеса либо других не надлежащих преимуществ, например, в связи с получением необходимых разрешений, налогообложением, та-

моженными, судебными и законодательными процедурами»⁴⁸⁸. Исходя из предложенного понимания проблемы справку о доходах и расходах рекомендуется представлять должностным лицам не только государственных (или с государственным участием), но и частных компаний. Однако пока даже раскрытие сведений о материальном статусе руководства компаний с государственным участием (в частности, акционерных обществ, где государству принадлежит контрольный пакет акций) вызывает открытое неприятие чиновников.

Указом от 08.07.2013 № 613 «Вопросы противодействия коррупции» Президент РФ обязал раскрывать информацию о доходах не только государственных чиновников, но и руководство государственных корпораций (компаний) и иных организаций, созданных на основании федеральных законов. Соответствующие структуры обязаны размещать сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера подотчетных лиц (их супругов и несовершеннолетних детей) на своих официальных сайтах, а также предоставлять эти данные общероссийским средствам массовой информации⁴⁸⁹. Тогда же Правительство РФ обязало руководящих работников 29 госкомпаний обнародовать со-

⁴⁸⁸ Руководство по показателям ответственности корпораций в ежегодных отчетах. Записка секретаря ЮНКТАД ООН. Женева, 2007.

⁴⁸⁹ В соответствии со всеми изменениями и дополнениями, которые внесены в Указ, в настоящее время на официальных сайтах компаний публикуется следующая информация: вид, площадь и страна расположения недвижимости, принадлежащей подотчетному лицу и членам его семьи на праве собственности или находящейся в их пользовании; виды и марки принадлежащих им транспортных средств: декларированный годовой доход указанных лиц. Также раскрываются сведения об источниках получения средств, за счет которых приобретены недвижимость, транспорт, ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций, если сумма сделки превышает общий доход чиновника и его супруги (супруга) за 3 последних года, предшествующих покупке. Размещение иной информации (в том числе персональных данных, адресов, телефонов и т.п.) по-прежнему запрещено. Вышеуказанные сведения обновляются на официальных сайтах соответствующих органов и организаций в течение 14 дней с даты окончания срока для их подачи чиновниками. Если информация отсутствует на официальном сайте, она может предоставляться общероссийским СМИ по их запросам. Сведения направляются в течение 7 дней с даты получения заявки СМИ.

ответствующе сведения⁴⁹⁰. Постановлением от 07.10.2013 новым постановлением Правительства РФ был расширен до 63 список компаний, руководство которых обязано отчитываться о своих доходах⁴⁹¹.

Однако задуманной реализации пока в полной мере не получается. Проблемой стало размещение в СМИ сведений о доходах, расходах и сделках с недвижимостью руководителей компаний с государственным участием (их жен и несовершеннолетних детей). В частности, глава ОАО «РЖД» (акционерного общества, контрольный пакет акций которого принадлежит Российской Федерации) Владимир Якунин оказался одним из двух руководителей ОАО с государственным участием (второй — И. Сечин, глава «Роснефти»), кто категорически отказался выполнять решение Правительства РФ о публикации руководителями компаний с государственным участием информации о своем финансовом положении в общедоступных источниках⁴⁹². Руководитель ОАО «РЖД» назвал подобное требование «вмешательством» в свою «личную жизнь», «личные обстоятельства», «личную информацию»⁴⁹³.

⁴⁹⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 22.07.2013 № 613 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Правительством Российской Федерации, и работниками, замещающими должности в этих организациях, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, проверке достоверности и полноты представляемых сведений и соблюдения работниками требований к служебному поведению» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 30. Ст. 4121.

⁴⁹¹ Собрание законодательства РФ. 2013. № 41. Ст. 5196.

⁴⁹² URL: <http://echo.msk.ru/blog/aleksashenko/1606544-echo/> (дата обращения: 30.09.2016).

⁴⁹³ «Если государство принимает такое решение, то у меня есть два варианта — либо я подчиняюсь и продолжаю выполнять свои функции, либо я говорю — нет, меня это не устраивает, пишу заявление, извиняюсь и ухожу в частный бизнес», — заявил Якунин 15 января. Но через несколько дней он согласился раскрыть свои доходы. «Моя позиция предельно открытая: коль скоро принято решение, а я являюсь наемным работником компании, в которой акционер — государство, я, естественно, это решение буду выполнять», — сказал глава РЖД. Говоря о размерах своей зарплаты, Якунин отметил, что «она включает в себя постоянную и бонусную составляющие, как это рекомендовано в лучших традициях корпоративного управления, и соответствует пониманию акционером компании того значения и объема работы, которая выполняется президентом РЖД». (См.: Там же).

В 2014 г. И. Сечин, недовольный публикацией российской версии журнала Forbes с оценкой размера доходов топ-менеджера, даже обратился в суд. Он подал иск на журналистов и издателей Forbes о защите чести, достоинства и деловой репутации. Летом 2014 г. «Роснефть» вновь отказалась раскрыть данные о доходах главы компании, а также прочих топ-менеджеров и членов их семей. В компании это объяснили тем, что все необходимые сведения представлены «в компетентные органы» в установленных законом «сроке и объеме», а требование о публикации таких данных в открытом доступе распространяется лишь на государственные корпорации и госкомпании, к которым «Роснефть» не относится. Представитель «Роснефти» заявил тогда, что компания будет публиковать данные о доходах топ-менеджеров только вместе с остальными участниками рынка, чтобы «не создавать односторонних конкурентных преимуществ». «Роснефть» впервые опубликовала сведения о совокупном размере доходов членов своего правления во главе с И. Сечиным в отчете по итогам четвертого квартала 2014 г., однако совокупный доход главы «Роснефти» вновь оказался вне зоны прозрачности.

В итоге Правительство РФ «откликнулось» на эту «дискуссию о прозрачности» между СМИ и руководством крупнейших ОАО с государственным участием, приняв 25 марта 2015 г. Постановление № 276 «О внесении изменений в постановления Правительства Российской Федерации от 22 июля 2013 г. № 613 и от 18 декабря 2014 г. № 1405»⁴⁹⁴. Данным документом был уточнен перечень руководящих сотрудников организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед Правительством РФ, сведения о доходах, расходах и имуществе которых (их супругов и несовершеннолетних детей) размещаются на официальных сайтах организаций в сети «Интернет» и предоставляются общероссийским СМИ для опубликования. Из этого перечня было исключено руководство коммерческих компаний с государственным участием, однако обязанность этих лиц представлять соот-

⁴⁹⁴ Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>), 31 марта 2015.

ветствующие сведения в Правительство РФ сохранилась.

Упомянутая проблема получила обширный публичный резонанс. В СМИ появились комментарии на эту тему целого ряда государственных деятелей: от Президента РФ до пресс-секретаря главы Правительства РФ. Так, В.В. Путин пояснил, что «такое решение правительства связано с тем, что в органах управления, в советах директоров наших крупнейших отечественных компаний работает немало иностранных специалистов (...), мы не можем их обязать (...) обнародовать свои доходы, (...) но ставить наших и иностранных граждан в неравные условия — наших заставить, а других членов советов директоров освободить от этого — тоже некорректно». Вместе с тем Президент России напомнил, что «в большинстве западных экономик руководители крупных компаний делают это добровольно», — рекомендовав руководителям компаний с государственным участием «предъявить свои доходы»⁴⁹⁵.

Пресс-секретарь главы Правительства России несколько иначе расставила акценты, объясняя смысл принятого решения и, в частности, пояснила, что руководители ОАО с государственным участием «в строгом смысле не являются госслужащими, а являются представителями коммерческого бизнеса» и, будучи участниками коммерческого рынка, должны быть освобождены от необходимости декларировать публично свои доходы, которые составляют коммерческую тайну⁴⁹⁶.

На практике чиновникам и политикам, у которых в декларациях обнаруживаются «дефекты», приходится уходить в отставку (прекращать свои полномочия). Известным примером такого рода было досрочное прекращение в 2013 г. полномочий одного из депутатов, которому пришлось покинуть Государственную Думу после обнаружения у него недвижимости в США (было принято ее постановление о досрочном прекращении полномочий депутата). Аналогичная участь постигла многих государственных чиновников, сообщивших о себе недостоверные сведения. Всего, по заявлению С. Иванова

⁴⁹⁵ URL: <https://www.e-disclosure.ru/vse-novosti/novost/2317> (дата обращения: 30.09.2016).

⁴⁹⁶ URL: <http://www.interfax.ru/business/433157> (дата обращения: 30.09.2016).

(бывшего главы Администрации Президента РФ), после проверки деклараций в 2013 г. были уволены 200 госслужащих, из них восемь высокопоставленных. К трем тысячам применены меры юридической ответственности⁴⁹⁷. Стоит лишь отметить, что помимо внутренних проверок многие данные раскрылись именно благодаря общественности и СМИ.

Нельзя не коснуться одного, достаточно спорного вида антикоррупционного ограничения прав государственных чиновников, которое отдельные эксперты предлагают ввести: это так называемое «добровольное самоограничение» некоторых конституционных прав должностных лиц (Российской Федерации и субъектов Российской Федерации), а также лиц, занимающих руководящие должности государственной гражданской службы, как персон, наиболее уязвимых для коррупционного влияния. Предполагается, что должностное лицо должно давать согласие на проведение в отношении него ряда проверочных мероприятий специальными независимыми органами государственной власти по контролю за соблюдением антикоррупционного законодательства не только на службе, но и в частной жизни (например, при проведении личных встреч)⁴⁹⁸. Иными словами, замещение некоторых государственных должностей (должностей государственной службы) должно предполагать существенное ограничение ряда конституционных прав в сфере частной жизни лиц, замещающих

⁴⁹⁷ Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл — Россия» (Центр «ТИ-Р») и Проектно-учебная лаборатория антикоррупционной политики НИУ–ВШЭ (ПУЛ АП) публикуют очередной этап ежегодного мониторинга деклараций о доходах и имуществе публичных должностных лиц. В ходе изучения деклараций депутатов Государственной Думы был выявлен ряд депутатов, оценка прироста имущества которых превышает или предельно близка к доходу семьи за три года. Результаты мониторинга не являются однозначным свидетельством несоответствия расходов доходам, но указывают на возможные несоответствия и требуют пояснений от депутатов и Комиссию Государственной Думы по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Государственной Думы. URL: www.transparency.org.ru/component/docman/doc_download/479----2013 (дата обращения: 30.09.2016).

⁴⁹⁸ См. об этом, например: URL: <http://rossiyanavsegda.ru/read/928/> (дата обращения: 30.09.2016).

эти должности. Высказывается надежда на то, что такое нововведение не только станет антикоррупционным средством, но и выполнит функцию нравственного оздоровления общества и государства. Руководители подадут своей открытостью для контроля положительный пример нижестоящим должностным лицам и наилучшим образом повлияют на общественное мнение. В научной литературе высказывается также предложение о выработке и законодательном установлении требований не только к служебному, но и к неслужебному поведению лиц, занимающих государственные должности Российской Федерации⁴⁹⁹.

Эти решительные меры предлагается сочетать с увеличением заработной платы чиновников. В то же время исследователи, рекомендуя данное нововведение в борьбе с коррупцией, сознают и то, что коррумпированные должностные лица могут использовать его против своих добросовестных коллег путем провокации взятки или доноса.

Конституционно-правовые средства обеспечения ответственности и прозрачности деятельности должностных лиц и государственных служащих в субъектах Федерации

Характеристика практики применения конституционно-правовых средств в противодействии коррупции будет неполной без рассмотрения соответствующего опыта в субъектах Федерации. Как известно, одним из элементов «вертикали исполнительной власти» являются иерархические отношения между главами исполнительной власти субъекта РФ и Президентом Российской Федерации. В рамках данных отношений уже сложилась практика реализации пункта «г» ч. 1 ст.19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999, на основании которого происходит отрешение высших должностных лиц субъектов Федерации «в связи с

⁴⁹⁹ Миронов А.Л. Государственная должность как элемент обеспечения эффективного функционирования публичной власти — государства // Государство и право. 2014. № 4. — С. 102.

утратой доверия Президента Российской Федерации». Хотя и не во всех случаях отрешения глав субъектов, но в большинстве из них — непосредственным основанием стало выявление фактов коррупции. Последним по времени оказался эпизод, когда именно в связи с такими фактами 28 июля 2016 г. глава государства отрешил от должности губернатора Кировской области, который стал девятым руководителем региона, утратившим полномочия в связи с утратой доверия Президента РФ.

Ранее, начиная с 2005 г., указами Президента РФ с формулировкой об «утрате доверия» своих постов лишились губернатор Корякского автономного округа (9 марта 2005 г.)⁵⁰⁰, глава администрации Ненецкого автономного округа (21 июля 2006 г.)⁵⁰¹, губернатор Амурской области (10 мая 2007 г.)⁵⁰², мэр Москвы (28 сентября 2010 г.)⁵⁰³, губернатор Новосибирской области (17 марта 2014 г.)⁵⁰⁴, глава Брянской

⁵⁰⁰ Причиной стал срыв сроков завоза топлива в населенные пункты Пенжинского и Олюторского районов Корякского АО. (См.: Отставки глав субъектов РФ в связи с утратой доверия. Досье. URL: <http://tass.ru/info/1429253> (дата обращения: 30.09.2016).

⁵⁰¹ В отношении главы Генпрокуратурой в мае 2006 г. было возбуждено уголовное дело по обвинению в превышении служебных полномочий, нецелевом расходовании бюджетных средств и хищении вверенного имущества в крупном размере на посту гендиректора ОАО «Архангельскгеологодобыча» и главы округа. Суд над бывшим губернатором начался 2 апреля 2007 г. 6 сентября того же года он был оправдан по всем пунктам обвинения, кроме одного: за присвоение квартиры в Архангельске приговорен к трем годам лишения свободы условно и освобожден из-под стражи в зале суда. (См.: Там же.)

⁵⁰² Причиной отставки стал ряд ранее возбужденных против этого должностного лица уголовных дел по обвинению в превышении и злоупотреблении должностными полномочиями, халатности и нецелевом расходовании средств. В суд было передано только одно дело — по факту превышения должностных полномочий. 27 декабря 2010 г. городской суд Благовещенска оправдал Короткова, не найдя в его действиях состава преступления. (См.: Там же.)

⁵⁰³ Сергей Нарышкин, который на тот момент занимал пост руководителя Администрации Президента РФ, назвал причинами отставки «неэффективное управление городом» и «запредельный уровень коррупции», допущенный мэром и его окружением. (См.: Там же.)

⁵⁰⁴ 15 мая того же года Следственный комитет по Новосибирской области возбудил против указанного лица уголовное дело по статье «Халатность», однако 19 мая обвинения были сняты. 7 августа в отношении него было возбуждено новое уголовное дело. Бывший губернатор был обвинен в превышении должностных полномочий из-за отмены в 2010 г. аукциона по продаже

области (9 сентября 2014 г.)⁵⁰⁵, губернатор Сахалина (25 марта 2015 г.)⁵⁰⁶ и глава Республики Коми (30 сентября 2015 г.)⁵⁰⁷.

земельного участка, в результате чего Новосибирская область недополучила около 18 млн руб. На тот момент он был первым заместителем губернатора региона. 3 сентября было возбуждено еще одно уголовное дело по факту незаконного перевода в 2012 г. земельного участка из категории земель обороны и безопасности в категорию земель сельскохозяйственного назначения. По данным следствия, эти действия нанесли областному бюджету ущерб на сумму не менее 12 млн руб. 27 августа 2015 г. в окончательной редакции предъявлено обвинение в превышении должностных полномочий по факту отмены аукциона по продаже земельного участка. Судебное разбирательство продолжается. (См.: Там же.)

⁵⁰⁵ 7 ноября 2014 г. СУ СК по Брянской области возбудило уголовное дело по факту незаконного выделения средств из резерва администрации Брянской области птицефабрике «Снежжа», подконтрольной семье губернатора (акциями владели жена и племянница). 21 мая 2015 г. экс-губернатору было предъявлено обвинение в злоупотреблении полномочиями. По данным следствия, в декабре 2011 г. и январе 2012 г. губернатор подписал распоряжение о выделении птицефабрике из областного резервного фонда более 21,8 млн руб. 19 ноября 2015 г. приговорен Советским районным судом Брянска к четырем годам лишения свободы с отбыванием наказания в колонии общего режима, заключен под стражу в зале суда. (См.: Там же.)

⁵⁰⁶ В марте 2015 г. против губернатора Сахалинской области и нескольких сотрудников областной администрации было возбуждено уголовное дело по подозрению в получении взятки на сумму \$5,6 млн при заключении контрактов на строительство 4-го энергоблока Южно-Сахалинской ТЭЦ-1 в 2011 г. Губернатор был арестован 4 марта решением Басманного суда Москвы. 13 марта ему предъявлено обвинение в получении взятки. 22 апреля 2015 г. в отношении этого лица возбуждено еще одно дело — по факту получения взятки на сумму не менее 15 млн руб. за содействие в выделении субсидий на поддержку сельхозпроизводителей. 9 июня того же года ему предъявили обвинение по этому делу. Уголовные дела объединены в одно производство. В июле 2016 г. экс-губернатору, а также сотрудникам администрации области — фигурантам дела было предъявлено окончательное обвинение в девяти эпизодах получения взяток (ч. 5, 6 ст. 290 УК РФ) и в легализации денежных средств, полученных преступным путем (ст. 174.1 УК РФ). Общая сумма взяток, по данным Следственного комитета РФ, превышает 522 млн руб. (См.: Там же.)

⁵⁰⁷ 18 сентября 2015 г. в отношении главы республики Коми и ряда чиновников было возбуждено уголовное дело по обвинению в создании преступного сообщества и мошенничестве. 20 сентября фигуранты дела были арестованы решением Басманного суда Москвы. 25 сентября в отношении них возбуждено новое дело по обвинению в легализации денежных доходов, полученных в результате совершения преступления организованной группой. По данным следствия, участниками преступного сообщества в 2006-2015 гг. был получен контроль над 23 предприятиями с госучастием, затем госактивы выведены в офшоры. В результате республике был причинен ущерб на сумму около 1,1 млрд руб. Оба дела объединены в одно производство. (См.: Там же)

Примечательно, что только в одном из перечисленных случаев коррупция не была непосредственным поводом утраты доверия.

В целом по данным Правительства РФ с 2012 по 2015 г. за несоблюдение ограничений и запретов, установленных в целях противодействия коррупции, в связи с утратой доверия были уволены 1,2 тысяч чиновников разных уровней. Вполне понятно стремление федеральной исполнительной власти создать реестр государственных служащих и должностных лиц, которые были уволены с прежнего места работы в связи с утратой доверия. Поэтому Минтруд России еще в 2015 г. предложил бороться с сокрытием информации о взысканиях в виде увольнения в связи с утратой доверия, предложив фиксировать в реестре информацию об увольнении по этому основанию сотрудников прокуратуры, таможни, Следственного комитета, военных, муниципальных и государственных чиновников. Порядок ведения реестра предлагалось передать Правительству России, для того чтобы у представителя нанимателя была возможность сформировать объективное мнение о личных качествах должностных лиц на предмет соблюдения ими требований законодательства о противодействии коррупции, а также этических норм⁵⁰⁸.

Пищу для размышлений о коррупционном потенциале регионов предоставляет также информация о доходах чиновников, глав государственных корпораций, депутатов и членов их семей. На основании этих официально обнародованных сведений различные периодические издания составляли рейтинги доходов упомянутых представителей политической элиты. Так, например, в 2015 г. Forbes впервые проследил за декларациями не только федеральных чиновников, депутатов, губернаторов, сотрудников государственных корпораций, но и за декларациями депутатов законодательных собраний субъектов Федерации. В рейтинге представлены 50 самых богатых государственных служащих и депутатов федерального и региональ-

⁵⁰⁸ Подробнее: URL: <http://kommersant.ru/doc/3071874> (дата обращения: 30.09.2016).

ного уровней. Участники ранжируются исходя из совокупного дохода семьи. Депутаты оказались богаче чиновников: среди 20 лидеров рейтинга 17 являются депутатами, причем только 9 из них — депутаты Государственной Думы, остальные представляют региональные законодательные органы. Примечательно, что в тройке лидеров оказались двое представителей субъектов (один из них — депутат законодательного собрания, а другой — губернатор)⁵⁰⁹. Среди тех, кто раскрыл доходы, Forbes насчитал 69 человек, чей общий семейный доход более 100 млн руб., причем довольно часто жены оказываются богаче своих мужей⁵¹⁰, работающих на государство.

Сами по себе факты преступлений коррупционной направленности, совершенных некоторыми главами субъектов Федерации, и исключительного благополучия других высокопоставленных чиновников и депутатов, продолжающих трудиться на благо регионального электората, еще не дают целостного представления о результатах антикоррупционной политики в субъектах Федерации. Существенным дополнением к картине, характеризующей использование конституционно-правовых инструментов, направленных на обеспечение «прозрачности и ответственности» государственной власти на региональном уровне, может стать анализ ситуации в конкретном субъекте Федерации. Представляется, что пример Ульяновской области — одного из лидеров в применении разнообразнейших антикоррупционных методик будет достаточно показательным.

Ульяновская область — пока единственный субъект Российской Федерации, в котором создан такой специализированный орган, как Уполномоченный по противодействию коррупции. В 2009 г. Законодательное Собрание, поддержав предложение Губернатора, учредило специализированную государственную должность — Уполномоченный по противодействию коррупции в Ульяновской области (далее — Уполномоченный). Уполномоченный назначается на должность

⁵⁰⁹ URL: <http://www.forbes.ru/rating/vlast-i-dengi-2015-reiting-dokhodov-gos-sluzhashchikh/2015> (дата обращения: 30.09.2016).

⁵¹⁰ URL.: <http://www.forbes.ru> (дата обращения: 30.09.2016).

(и досрочно прекращает свои полномочия) Законодательным Собранием Ульяновской области большинством голосов от числа избранных депутатов тайным голосованием. Решение о назначении на должность Уполномоченного оформляется постановлением представительного органа субъекта. С 1 января 2014 г. Уполномоченный входит в состав государственного органа Ульяновской области — Палаты справедливости и общественного контроля Ульяновской области с сохранением всех своих функций и независимым их исполнением. Для построения эффективной антикоррупционной работы в 2014 г. создан и действует новый институт общественных представителей Уполномоченного во всех муниципальных образованиях и в каждом населенном пункте Ульяновской области. Сегодня это более 470 человек. Как указано на сайте Уполномоченного, подобной практики участия граждан в антикоррупционной работе нет не только в России, но и в мире⁵¹¹. В регионе проводятся «Недели антикоррупционных инициатив», функционирует Молодежный инициативный антикоррупционный центр, во всех вузах региона работают студенческие антикоррупционные комиссии. При Совете ректоров вузов создана межвузовская комиссия по противодействию коррупции. В апреле 2015 г. между органами власти, представителями бизнес-сообщества и институтов гражданского общества подписан Общественный антикоррупционный договор. В сентябре того же года в Ульяновском государственном педагогическом университете имени И.Н. Ульянова создана кафедра правоохранительной антикоррупционной деятельности. При Палате справедливости и общественного контроля создается базовая кафедра теории и практики антикоррупционной деятельности. На сайте Уполномоченного размещена информация об антикоррупционном законодательстве. В частности, статусу самого Уполномоченного посвящена глава 3 (ст. с 14 по 24) Закона Ульяновской области от 20.07.2012 № 89-ЗО «О противодействии коррупции в Ульяновской области» (с изменениями

⁵¹¹ URL: <http://www.anticorrupt-ul.ru/about/> (дата обращения: 30.09.2016).

2013 г.)⁵¹². На сайте также можно ознакомиться с экспонатами «виртуального музея коррупции», с результатами антикоррупционного мониторинга, с анимированной и весьма красочной антикоррупционной картой (разными цветами выделены районы, в зависимости от уровня организации антикоррупционной деятельности: высокий, средний и низкий, причем большинство районов со средним уровнем)⁵¹³, сообщить о факте коррупции, ознакомиться с мероприятиями и материалами, касающимися борьбы с коррупцией, с межведомственными органами, имеющими полномочия по борьбе с коррупцией.

Как указано на сайте, одним из ключевых направлений антикоррупционной работы является работа с обращениями граждан о фактах проявления коррупции. Увеличение количества обращений граждан в 2016 году по сравнению с 2015 г. рассматривается как положительная тенденция.

В регионе также постоянно работает «прямая линия» Уполномоченного, можно обращаться к нему и с использованием электронной почты, раз в неделю Уполномоченный ведет личный прием. С 2017 г. в Ульяновске откроются антикор-

⁵¹² Данный закон определяет следующие антикоррупционные меры наряду с мерами по профилактике коррупции, установленными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации: 1) разработка и реализация программ противодействия коррупции; 2) организация и проведение антикоррупционного мониторинга; 3) проведение Уполномоченным антикоррупционного анализа; 4) формирование Уполномоченным базы данных о зонах коррупционного риска; 5) введение антикоррупционных стандартов в пределах полномочий государственных органов Ульяновской области; 6) обеспечение антикоррупционной пропаганды; 7) привлечение представителей институтов гражданского общества и граждан к участию в реализации единой государственной политики в области противодействия коррупции; 8) обеспечение гласности и открытости деятельности государственных органов Ульяновской области при реализации ими мер по профилактике коррупции и мер, направленных на повышение эффективности противодействия коррупции; 9) подготовка отчетов о реализации программ противодействия коррупции; 10) иные меры, предусмотренные законами и иными нормативными правовыми актами Ульяновской области (ст. 4). Текст закона см.: URL: http://www.anticorrupt-ul.ru/laws/regional/zuo_o_prot_corrupcii.html (дата обращения: 30.09.2016.).

⁵¹³ URL: <http://www.anticorrupt-ul.ru/anons/6288.html> (дата обращения: 30.09.2016.).

рупционные общественные приемные⁵¹⁴. Одним из последних событий, отраженных на сайте Уполномоченного, стало принятие решения о рассмотрении актов *об итогах контрольных мероприятий органов финансового контроля* (Счетной палаты и Департамента внутреннего государственного финансового контроля) на заседаниях общественных советов, рабочих групп и комиссий по профилактике коррупции при органах государственной и муниципальной власти, муниципальных Палат справедливости и общественного контроля, либо Палаты справедливости и общественного контроля в Ульяновской области⁵¹⁵.

Приведенные на сайте данные являются свидетельством многообразия форм и методов противодействия коррупции в регионе. Однако само по себе *обилие информации не обеспечивает прозрачности деятельности государственных органов, поскольку без аналитической оценки ее качества и результатов, проведенной экспертами*, рядовой посетитель сайта не получит целостного впечатления ни о коррупционной ситуации в регионе, ни об эффективности борьбы с ней.

Преодолению такого положения помогают данные аналитического отчета о мониторинге эффективности работы организационной структуры по противодействию коррупции в исполнительных органах государственной власти (далее — ИОГВ) Ульяновской области, размещенные на сайте Уполномоченного, *но относятся они к I полугодю 2013 г.*⁵¹⁶ В последующий период мониторинг, как можно судить из содержания информации, размещенной на сайте Уполномоченного, также проводился, но *сведения о нем уже не размещались на данном сайте*, зато в 2016 году появился отчет Уполномоченного об исполнении областной программы «Противодействие коррупции в Ульяновской области на 2013 — 2015 годы», содержание которого более оптимистично представляет картину борьбы с коррупцией в регионе по сравнению с аналитическим от-

⁵¹⁴ URL: <http://www.anticorrupt-ul.ru/about/> (дата обращения: 30.09.2016).

⁵¹⁵ URL: <http://www.anticorrupt-ul.ru/news/6904.html> (дата обращения: 30.09.2016).

⁵¹⁶ URL: http://www.anticorrupt-ul.ru/monitoring/inspection_monitor/1-st_half_2013.html (дата обращения: 30.09.2016).

четом о мониторинге 2013 г. Примечательно, что большая часть отчета 2016 г. посвящена описанию обширной и многообразной антикоррупционной деятельности в регионе, а меньшая — характеристике ее результатов и их оценке. Но и те немногочисленные данные, которые приведены, вызывают противоречивые впечатления. С одной стороны, в отчете указывается на рост публикаций антикоррупционной тематики в СМИ более чем на 50% по сравнению с предшествующим периодом, с другой — отмечена низкая степень реализации принципа неотвратимости наказания за нецелевое, неправомерное и неэффективное использование бюджетных средств и государственного имущества в исполнительных органах власти. Интересно и то, что в данных органах, по сравнению с предыдущим периодом, выросло на 23,4% количество выявленных нарушений финансово-хозяйственной деятельности, но число должностных лиц, допустивших нарушения, и привлечённых к ответственности сократилось на 12,3%⁵¹⁷.

Аналитический отчет 2013 г. представляет собой детально структурированный документ, отображающий различные аспекты антикоррупционной деятельности в регионе⁵¹⁸. Каждому из направлений этой деятельности в материалах мониторинга дана характеристика и сформулированы рекомендации по ее совершенствованию. Так в аналитическом отчете были выделены следующие проблемы антикоррупционной деятельности исполнительных органов государственной власти региона: проблема обеспечения 100% охвата антикоррупционной экспертизой разрабатываемых проектов НПА и эффективности данной *экспертизы*; эффективности *информационного сопровождения* антикоррупционной деятельности; *обеспечения публичности рассмотрения информации об имеющихся проявлениях коррупции*; работы с обращениями граждан и организаций, в которых содержится информация о возможных проявлениях коррупции, *деятельности комиссий (рабочих групп) по профилактике коррупции* в ИОГВ; *реализации антикоррупционных*

⁵¹⁷ URL: <http://www.anticorrupt-ul.ru/attfiles/%20отчет%202015.compressed%20> (дата обращения: 30.09.2016).

⁵¹⁸ URL: <http://www.anticorrupt-ul.ru/monitoring/> (дата обращения: 30.09.2016).

распоряжений Губернатора Ульяновской области. Примечательно, что в отчете представлены самые неутешительные выводы о степени прозрачности деятельности ИОГВ; публичности рассмотрения информации о проявлениях коррупции; о работе с обращениями граждан. В частности, был сделан вывод о том, что за отчетный период в ИОГВ Ульяновской области не сложилось необходимого взаимодействия между властью и обществом в работе с обращениями граждан, не было привлечено независимое экспертное сообщество при подготовке отчетных сведений ИОГВ области о достигнутом уровне эффективности борьбы коррупцией, при реализации общественных антикоррупционных инициатив, в том числе при создании механизмов, обеспечивающих эффективный гражданский контроль в сферах с наиболее высоким уровнем коррупционных проявлений, при изучении общественного мнения и тенденций влияния на социально-экономическую жизнь региона коррупциогенных факторов, в ходе информационного сопровождения работы по противодействию коррупции.

Весьма примечательной является оценка экспертами публикаций антикоррупционной направленности, подготовленных и обнародованных сотрудниками ИОГВ в СМИ или на официальных интернет-сайтах за отчетный период. Анализ содержания этих материалов позволил установить, что они главным образом посвящены реализации тех функций и задач, которые непосредственно включены в сферу профессиональной ответственности каждого ИОГВ, но при этом *не имеют непосредственного отношения к мерам по предупреждению коррупции, закрепленным в ведомственных целевых программах.* Большая часть структур исполнительной власти региона (за исключением Министерства здравоохранения, Департамента государственного имущества и земельных отношений, а также Министерства финансов области) не сочла необходимым обнародовать сведения «об объективных, конкретных и измеряемых результатах работы по профилактике и предупреждению коррупции в ИОГВ» за отчетный период. В отчете также сделан вывод о том, что администра-

тивная власть региона *не обеспечила публичность рассмотрения информации об имеющихся проявлениях коррупции*, в том числе о наличии *неурегулированного конфликта интересов* на государственной гражданской службе, о *фактах превышения служебных полномочий* или, напротив, *непринятия необходимых мер со стороны государственных гражданских служащих* при исполнении ими служебных обязанностей. Эксперты пришли к заключению, что инициатива ответственных сотрудников организационной структуры по противодействию коррупции, сформированной в ИОГВ Ульяновской области, во многих случаях *ограничена ложно понимаемыми «корпоративными» интересами*, стремлением не выносить в публичную плоскость факты финансовых и других коррупционных правонарушений, которые выявляются надзорными, контрольными или правоохранительными органами, не проводить открытые для прессы и иных представителей гражданского общества служебные расследования по ним, не осуществлять совсем или осуществлять формально профилактическую работу по выявлению и устранению фактов коррупции в деятельности ИОГВ. В итоге в докладе сделан вывод о том, что вопреки п. 3 ст. 3 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» — *не обеспечиваются публичность и открытость деятельности исполнительных органов государственной власти Ульяновской области в вопросах противодействия коррупции*.

Изучение «ульяновского опыта» реализации антикоррупционного законодательства федерального и регионального уровней позволяет сделать выводы о тех проблемах в этой сфере, которые имеют конституционно-правовой аспект.

- Изобилие многочисленных общественных формирований, программ и инициатив антикоррупционной направленности не гарантирует необходимую меру прозрачности и подотчетности исполнительных органов власти (их должностных лиц) в антикоррупционной сфере. Знакомство с материалами сайта Уполномоченного по противодействию коррупции Ульяновской области создает впечатление, что работа по антикорруп-

ционному просвещению граждан, их информированию об антикоррупционной деятельности государственных органов, мероприятия, направленные на антикоррупционную пропаганду, заменяют настоящую борьбу с коррупционными проявлениями в регионе.

- Об итогах мероприятий органов финансового контроля общественность не информируется; административная власть региона не обеспечивает публичность рассмотрения информации об имеющихся проявлениях коррупции, в том числе о фактах превышения служебных полномочий или, напротив, о непринятии необходимых антикоррупционных мер со стороны государственных гражданских служащих.
- Отмечена низкая степень реализации принципа неотвратимости наказания за нецелевое, неправомерное и неэффективное использование бюджетных средств и государственного имущества должностными лицами исполнительных органов власти; к наказанию виновные зачастую не привлекаются, а если это и происходит, то налагаемые на них дисциплинарные взыскания несоизмеримы тяжести содеянного.
- Не привлекается независимое экспертное сообщество к подготовке отчетных сведений о достигнутом уровне эффективности борьбы с коррупцией в исполнительных органах государственной власти, к реализации общественных антикоррупционных инициатив, в частности, к созданию механизмов, обеспечивающих гражданский контроль в сферах с наиболее высоким уровнем коррупционных проявлений, к изучению общественного мнения.
- Инициатива ответственных сотрудников антикоррупционных подразделений в исполнительных органах власти зачастую скована ложно понимаемыми «корпоративными» интересами.
- Чиновники проявляют формальный подход к рассмотрению обращений граждан и организаций, у них отсутству-

ет мотивация к работе на конкретный положительный для заявителя результат, в том числе и потому, что за этим видом деятельности нет внешнего общественного контроля.

§ 3. Конституционно-правовые гарантии транспарентности и ответственности политической элиты в зарубежных странах: нормативное закрепление, реализация, перспективы заимствования

Нормативное закрепление специальных гарантий прозрачности и ответственности представителей политической элиты в зарубежных странах воплощается в институциональных формах на трех уровнях: 1) избрания (назначения); 2) осуществления государственных функций и полномочий (когда реализуются меры общественного и государственного контроля); 3) прекращения функций.

Открытость отбора управленческих кадров

Рассматривая наиболее привлекательные идеи из зарубежного опыта, касающиеся формирования бюрократического аппарата, стоит упомянуть об английской Комиссии по гражданской службе (далее — Комиссия). Этот орган является символом существенных перемен в основах подход к кадровой политике на современной гражданской службе. Комиссия состоит из 11 членов, назначаемых на пятилетний срок, на основе частичной занятости, главным образом не из числа государственных служащих, а извне, из числа авторитетных людей, обладающих опытом работы на заметных публичных должностях в общественном и частном секторах. Основным преимуществом данного органа обычно называют передачу функции формирования корпуса чиновников не в руки профессиональных чиновников, а тем, кто будет потребителем

управленческих услуг. Здесь уместно вспомнить Н. Трубецкого, который еще в XIX веке высказал идею о том, что форма правления определяется не привычными конституционалистами параметрами, а именно способом отбора состава политической элиты (куда входят и представители высшего слоя бюрократии)⁵¹⁹. В частности, если в условиях тоталитарного режима такой «социальный лифт» для чиновников работает за счет карательных механизмов, освобождающих места для новых представителей бюрократии, то пример демократического механизма, который создан в Великобритании, скорее тяготеет к меритократическому принципу формирования корпуса государственных должностных лиц и служащих. В этой связи представляет интерес программный документ Комиссии: «Комиссионеры осуществляют контроль над назначениями на гражданской службе и соблюдением при этом стандартов... Ключевые ценности — честность, порядочность, объективность, беспристрастность и отбор на основе заслуг и достоинств... Мы — рядовые граждане, представители обычного населения. Мы принесли с собой наш различный опыт и интересы, которые мы приобрели, работая в государственном, частном и общественном секторах. Это, по нашему мнению, дает нам понимание того, как гражданская служба может лучше служить народу и заработать его доверие... Наше коллективное знание хорошей практики, существующей за пределами гражданской службы, представляет в этом отношении особую ценность»⁵²⁰.

Комиссия является независимым агентством, в круг полномочий которого входит: окончательное рассмотрение и утверждение на основе принципов «мерит систем» кандидатур примерно на 600 должностей, относящихся к категории старших гражданских служащих; издание и обнародование

⁵¹⁹ См.: Земляной С. Музыка консерватизма. Николай Трубецкой, Павел Флоренский и Алексей Лосев как идеологи // Фигуры и лица: Приложение к «Независимой газете». № 17. 2000. 19 октября.

⁵²⁰ Цит. по: Оболенский А.В. Гражданское недоверие к власти как предпосылка политического развития // ОНС. Общественные науки и современность. 2012. № 5. — С. 108.

Кодекса найма служащих, регулирующие соответствующие процедуры на разных уровнях государственной службы; контроль за соблюдением Кодекса непосредственно нанимателями; распространение примеров положительной практики найма чиновников; рассмотрение в качестве высшей инстанции жалоб на нарушение Кодекса.

Комиссия имеет небольшой штат сотрудников. На заседаниях, где решается вопрос о назначении на должности старших служащих, председательствует один из членов Комиссии; участвуют постоянный секретарь соответствующего министерства (агентства) и сотрудник его кадровой службы. В ходе заседания возможно проведение собеседования с каждым из претендентов. Найм на остальные должности осуществляют кадровые службы самих государственных органов и учреждений, но Комиссия осуществляет по отношению к ним функцию мониторинга деятельности этих органов исполнительной власти в сфере кадровых назначений. Высокую оценку отечественных экспертов данный опыт заслужил благодаря участию представителей гражданского общества в найме чиновников на государственную службу, что обеспечивает прозрачность данного процесса.

Безусловно, он заслуживает внимания применительно к российским условиям. Тот способ формирования кадрового состава исполнительных органов государственной власти, который сложился в отечественном государственном аппарате, рассматривается самими государственными служащими как неэффективный, поскольку именно низкий уровень нравственных характеристик государственных служащих (как и социума в целом) они рассматривают в качестве главного фактора, порождающего коррупцию⁵²¹. Британский вариант отбора на должности высшей группы государственных служащих привлекает возможностью оценить не только узко профессиональные, но и нравственные характеристики претендентов.

⁵²¹ Тавокин Е.П., Шишова Ж.А., Широкова О.В. Указ. соч. — С. 85.

Гарантии транспарентности и ответственности при осуществлении полномочий в сфере государственного управления.

Ключевыми понятиями в западной правовой доктрине администрирования являются «надлежащее управление» и «ненадлежащее управление», использование которых позволяет членам гражданского общества на основе системы внятных критериев воспринимать и оценивать деятельность государственных чиновников. Такое положение вещей облегчает при возникновении проблем в отношениях гражданина с соответствующим должностным лицом понимание первым своих перспектив в защите конституционных и иных прав, а также законных интересов.

Надлежащее управление в национальном праве большинства государств западной правовой традиции связывается с соблюдением законности, действиями, осуществляемыми в рамках предоставленных полномочий (императивных или дискреционных), с соблюдением кодексов этики, в том числе с выполнением требования лояльности государству, добросовестности, честности, неподкупности, непредвзятости, политической нейтральности, обязанности сообщения обо всех случаях отклонения от правил должностного поведения соответствующей контролирующей инстанции, а также с установлением мер ответственности за нарушение этих правил⁵²².

Ненадлежащее управление выражается в пропуске сроков или затягивании решения, неправомерных действиях, в отказе от совершения каких-либо действий, нарушении процедурных правил вынесения решения, отказе от предоставления или сокрытии информации, нарушении правил делопроизводства, отказе в проведении служебного расследования, непредоставлении ответа, неточных, необъективных или вводящих в заблуждение заявлениях, нарушении обещания выполнить определенные действия, непредоставлении необходимой кон-

⁵²² Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах: монография / А.Б. Зеленцов, В.И. Лафитский, И.Г. Тимошенко и др.; отв. ред. В.И. Лафитский, И.Г. Тимошенко. М.: ИНФРА-М, 2015. — С.18.

сультации или недобросовестном консультировании, неправильном взаимодействии с иными компетентными должностными лицами по какому-либо вопросу управления, выходе за пределы установленных полномочий⁵²³.

Для понимания природы гарантий прозрачности и ответственности работы управленческих структур важно также уяснить суть концепции подотчетности, появившейся в США в 60-е г. XX в. и получившей признание в Европе и Латинской Америке — в 70-х г. Подотчетность предполагает наличие условий и стандартов, которые должен соблюдать любой публичный служащий; фидуциарную ответственность за выполнение возложенных обязанностей и предоставление точного и своевременного отчета об исполнении тех полномочий, которые предусмотрены законом. Данный термин выражает такую систему отношений, в рамках которой государственные служащие не только отчитываются за свои действия, но также обязаны обосновывать свои решения и нести за них ответственность. Российские авторы обращают внимание на соотношение понятий «подотчетности» и «контроля». Первое из названных понятий характеризует такие отношения, в которых одни имеют право требовать информации и обоснования принимаемых решений от других, а также применять к ним санкции за выявленные нарушения, в свою очередь — другие обязаны предоставлять информацию и обосновывать осуществляемые полномочия (действия)⁵²⁴. Второе понятие означает право требовать отчета, наблюдать и привлекать к ответственности.

К конституционно-правовым гарантиям прозрачности и ответственности поведения политической элиты может быть отнесено конституционно-правовое регулирование конфликта интересов целого ряда субъектов, от действий которых зависит принятие государственно-властных решений. В первую очередь это государственные (муниципальные) служащие и должностные лица, а также депутаты представительных органов. Зарубежное антикоррупционное законодательство стремится

⁵²³ Там же. — С. 19.

⁵²⁴ Там же.

к унификации за счет ратификации базовых антикоррупционных конвенций *UNCAC*, *OECD Anti — Bribery Convention*, что не исключает возможности выделения исследователями двух направлений регулирования конфликта интересов⁵²⁵.

Первое направление (условно именуемое «трудный путь»⁵²⁶) — это движение к созданию корпоративной культуры бюрократии, отвергающей коррупционную деятельность, оно дополняется другими мерами повышения прозрачности государственного управления, внедрением электронного правительства, вовлечением граждан в управление. Главная опора в такой модели делается на моральные установки самого государственного служащего, возникающие под влиянием этических кодексов, нормы которых носят рекомендательный характер. Их реализация обеспечивается децентрализованной инфраструктурой этических консультантов. Модель такого поведения — это набор действий, условно именуемых «*naming&shaming*». Он регулируется так называемыми «*sunshine laws*» и предполагает публичную декларацию интересов, доходов, расходов, регулирование трудоустройства после увольнения с государственной службы, политической деятельности и служебных разоблачений с участием СМИ и гражданского общества⁵²⁷. Комплектация инструментов обеспечения прозрачности поведения государственного служащего различается в зависимости от модели регулирования конфликта интересов в каждом государстве. Известны три типа сводов этических правил, которые в порядке усиления степени обязательности норм и детализированности регулирования принято подразделять на кодексы этики (*code of ethics*), кодексы поведения (*code of conduct*) и кодексы правил (*code of rules and regulations*)⁵²⁸. Успешными примерами реализации такого подхода считаются Австралия, Канада, Норвегия и США, а неудачной попыткой — Италия⁵²⁹.

⁵²⁵ См.: Васильева В.М., Воробьев А.Н Коррупционные рынки // Политические исследования. 2015. № 2. — С. 80 – 81.

⁵²⁶ «High road», integrity-based модели.

⁵²⁷ Там же.

⁵²⁸ Там же.

⁵²⁹ Там же.

Второе направление (его условно можно назвать — «путь права»⁵³⁰) предполагает регулирование поведения государственных служащих нормативными правовыми актами прямого действия и сопровождается реформированием административных барьеров и процедур. В частности, подвергаются регулированию такие вопросы, как найм родственников или патронаж, подарки государственным служащим, использование служебной информации в корыстных интересах. Данная модель предполагает централизованную структуру контроля за реализацией системы нормативных предписаний. Успешными примерами воплощения данного пути в жизнь стали Сингапур, Южная Корея, Япония и Гонконг, в качестве не вполне удачных (незавершенных) называют Китай⁵³¹.

В странах, где отсутствует системная коррупция, правовое и этическое регулирование носит преимущественно превентивный характер (например, ФРГ, Франция, Швейцария).

Но не стоит питать иллюзий в отношении универсальности применения антикоррупционных методик, показавших себя наилучшим образом в условиях конкретной страны (группы стран). Есть целый ряд факторов, которые препятствуют применению правовых, в том числе конституционно-правовых инструментов, в определенной социально-политической среде. Первый из них — фактор политического режима и формы правления. Например, институт парламентского контроля в своем развитом и наиболее продуктивном варианте опирается на институт политической оппозиции. Взаимосвязь между этими институтами особенно хорошо видна в условиях парламентской и смешанной форм правления. Но и в условиях президентской формы вполне возможно, как показал опыт США, существование «разделенного правления», которое, пожалуй, лучше всего демонстрирует конструктивный потенциал различных форм контроля за исполнительной властью.

При этом важно учитывать, что взаимодействие оппозиционных сил в условиях демократических политических режимов должно исключать их деструктивное противостояние,

⁵³⁰ «Law road», compliance based модели.

⁵³¹ Там же.

поскольку в последнем случае применение инструментов контроля нацелено не на выявление недостатков в деятельности политического противника, а его политическое уничтожение. Ситуация политической конфронтации не поддается конструктивному правовому регулированию. Применительно к ней конституционно-правовые средства превращаются в инструменты политической агрессии⁵³². Поэтому в основе демократических механизмов парламентского контроля все-таки находится идея компромисса. Один электоральный цикл может «принадлежать» в полной мере некой определенной политической силе (партии), но какой-то из следующих циклов обязательно даст победу другой элитарной группировке.

Механизмы, работающие внутри системы сдержек и противовесов, ассоциируются в зарубежной доктрине с внешним, политическим контролем. Помимо органов законодательной власти внешний контроль осуществляют также судебные и квазисудебные учреждения, омбудсмен, в некоторых странах эту функцию выполняет также прокуратура. В последнем случае она не входит в систему органов исполнительной власти

⁵³² В этом плане показательный пример дает практика бразильских «антикоррупционных» импичментов. В отличие от импичмента в 1992 г., за который депутаты голосовали единогласно, в 2016 г. — страна и депутатский корпус разделились на два непримиримых лагеря. Такое противостояние выявилось уже на выборах 2014 г. (51% против 48%) и обострилось в ситуации экономического кризиса, который — в конечном счете привел к импичменту и отстранению от должности Президента Дилмы Русефф. URL <http://brasil-russia.ru/impeachment-president-brazil-dilma/> (дата обращения: 30.09.2016). Как отметила сама Дилма Русефф: «Оппозицией была провозглашена политика, основной целью которой стало создание любых препятствий, проблем и всего, что только можно придумать для блокирования работы правительства». Но детонатором конфликта все-таки послужил коррупционный скандал. Политические противники Д. Русефф направили 17 петиций в Парламент. Председатель нижней палаты, опасаясь серьезных обвинений в коррупции, угрожавших ему (была создана комиссия по этике, которая могла принять решение о лишении его депутатского мандата), сыграл на опережение и дал ход одной из 17 петиций против Русефф. Президент не была замешана в коррупционных скандалах, но поплатилась за нарушение экономического законодательства, которое было вызвано ошибками в антикризисной политике, но ни в коей мере не направлено на удовлетворение ее личной выгоды. URL: <http://rg.profkiosk.ru/article.aspx?aid=472593> (дата обращения: 30.09.2016).

и обладает правом общего надзора за законностью в государственном управлении⁵³³. Данные инструменты внешнего контроля работают достаточно успешно в условиях сбалансированной демократической системы.

Вторым фактором, о котором также следует помнить при заимствовании антикоррупционных конституционно-правовых средств, является специфика, сложившегося в стране коррупционного рынка. В различных государствах эти рынки отличаются по объему и типу, тяготея к одной из двух моделей: *рынку продавца* или *рынку покупателя*.

Первая из них (рынок продавца) предполагает, что спрос на заключение коррупционного контракта превышает предложение и соответственно цену контракта устанавливает продавец. Следовательно, для того, чтобы ограничить такой рынок, надо сократить спрос на коррупционные услуги (это достигается путем деbüroкратизации и снижения административных барьеров), а также жестко ограничить предложение (путем внедрения строгих правовых предписаний, регулирующих конфликт интересов на государственной службе в совокупности с ужесточением уголовного преследования обеих сторон коррупционной сделки).

Рынок покупателя характеризуется тем, что предложение коррупционных контрактов превышает спрос на них. Этот тип рынка может быть подавлен благодаря долгосрочному ограничению предложения за счет создания корпоративной культуры, основанной на профессиональной этике неприятия коррупции, подпитываемой ужесточением условий найма и оценки государственных служащих.

Таким образом, в зависимости от типа рынка могут быть подобраны правовые инструменты, подавляющие коррупционное поведение. Если правильно установить условия (факторы), определяющие тип коррупционного рынка в государстве, то этот подбор становится более обоснованным. В частности, при персонифицированных недемократических режимах эффективные формы борьбы с коррупционным поведением

⁵³³ Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах: монография. — С. 26.

будут связаны, как уже было отмечено, не столько с вовлечением граждан в управление, сколько с развитием форм централизованного контроля разрастания патронажной сети. Поэтому меры по развитию правовых механизмов внутреннего контроля здесь предпочтительны. Под внутренним контролем принято понимать самоконтроль публичной администрации по отношению к отдельным органам, подразделениям и чиновникам. Осуществляется он в порядке подчиненности вышестоящими управленческими структурами по отношению к нижестоящим, либо специально наделенными в этих целях полномочиями должностными лицами и органами. Непосредственно данный вид контроля направлен «на охрану от нарушений подконтрольными субъектами норм объективного права»⁵³⁴, опосредованно — на защиту прав и законных интересов различных лиц. Данный вид контроля предполагает наблюдение за тем, как органы и должностные лица исполнительной власти выполняют свои функции и полномочия, и выявление правонарушений.

В условиях политических режимов с развитыми институтами государственной власти, где коррупция не является острой проблемой, основными мерами противостояния ей становится внедрение этических стандартов и повышение уровня прозрачности деятельности государственного аппарата.

В литературе называют следующие *факторы, непосредственно* влияющие на объем коррупционного рынка, определяющие количество и доминирующий тип совершаемых коррупционных сделок: *качество институтов* (имеется в виду установление и последовательное соблюдение участниками отношений по осуществлению публичной власти «единых правил игры»); *охват государственного регулирования* (определяется количеством «точек предложения» коррупции); *степень государственного регулирования* (количество и степень сложности «правил игры», устанавливаемых государством).

В отношении первого из факторов замечено, что при наличии высокого качества институтов спрос на коррупционные

⁵³⁴ Там же.

услуги снижается, что не исключает коррупционных предложений со стороны тех чиновников, которые обладают дискреционными полномочиями, коррупционные сделки в таких условиях будут связаны с избирательностью правоприменительной практики.

При наличии некачественных институтов происходит замещение формальных институтов патронажными сетями, которые устанавливают такие «правила игры», при которых лояльным группам обеспечивается привилегированный доступ к общественным ресурсам, что ведет в долгосрочной перспективе к резкому снижению уровня общественного доверия управляющим и деградации общественной системы. Действует рынок продавца со значительным потенциалом роста, поскольку граждане и организации способны реализовать свои интересы только через доступ к патронажной сети.

В отношении второго фактора следует отметить рост объема коррупционного рынка, что происходит за счет разрастания бюрократического аппарата (растут также государственные пошлины и сборы, призванные компенсировать расходы на него, растет и средний размер взятки). Увеличивается число чиновников, потенциально вовлеченных в поиск ренты, формируется рынок покупателя.

Максимальная степень регулирования воплощена в росте административных барьеров, которые нередко специально лоббируются бюрократами ради увеличения коррупционной ренты (рынок продавца). Минимальная степень регулирования предопределяет такое коррупционное поведение, которое обусловлено широкими дискреционными полномочиями чиновников, не ограниченных в своих действиях административными и должностными регламентами (рынок покупателя).

Экспертами выделено 8 моделей сложившихся в зависимости от состояний каждого из упомянутых трех факторов⁵³⁵.

Примером одной из них по их оценкам можно считать СССР, начиная с «брежневского периода», когда система номенклатуры обрела свой законченный вид, который характе-

⁵³⁵ Васильева В.М., Воробьев А.Н. Указ. соч. — С. 85.

ризуется наличием системного коррупционного рынка, где действуют некачественные институты и соответственно сложились патронажные сети. Все это провоцирует массовый спрос на коррупционные сделки, совершаемые с целью реализации самых разноплановых интересов в отсутствие единых, устойчивых и ясных «правил игры».

Упомянутая модель, как и 7 остальных, могут реформироваться. Исследователи стремятся сконструировать идеальные варианты реформ, при которых происходит одновременный рост качества институтов, охвата и точности регулирования. Но отмечается, что за счет персонализации правления неизбежно происходит ухудшение качества институтов, и рост коррупционных рынков неизбежен, поскольку на смену общим «правилам игры» приходят патронажные сети с их скрытым механизмом принятия решений. Именно такой тип ухудшения качества институтов характерен для современной ситуации в России.

Помимо персонализации власти как наиболее мощного фактора увеличения коррупционного рынка специалистами также названы (в порядке убывания) популизм государства-рантье, государство благосостояния⁵³⁶. Уменьшение коррупционного рынка обеспечивается повышением качества институтов и в значительно меньшей степени административными реформами и увеличением охвата регулирования.

В отношении патронажных сетей государственного управления отмечается, что адаптация успешного опыта в них затруднена, поскольку борьба с коррупцией не может носить системного характера из-за угрозы потери управляемости в случае разрушения патронажной сети. Если сложился рынок покупателя, то будет расти цена коррупционного контракта, а если рынок продавца — расширится предложение коррупционных сделок. Для таких государств противодействие коррупции сосредоточивается в области минимизации предложения, а не спроса, поскольку обилие предложений приводит к росту патронажной сети, падению управляемости, вплоть до распада государства. Здесь приемлемым вариантом противодействия

⁵³⁶ Там же. — С. 87.

коррупции эксперты видят оперативные решения, не противоречащие политическим и управленческим целям режима, — это главным образом быстродействующие меры, обеспечивающие централизованное принуждение к исполнению законодательства за счет создания институтов внутреннего контроля⁵³⁷. Если они создаются в сжатые сроки и имеют мощную политическую поддержку, то результаты борьбы с коррупцией могут дать эффект в среднесрочной перспективе⁵³⁸. На этом этапе следует выработать систему единых принципов ограничений и ответственности должностных лиц исполнительной власти, уточнить основания их ответственности и содержание компетенции. Если профессионализм чиновников в системе внутреннего контроля будет расти, то постепенно возможен переход к формированию институциональной сети внешнего контроля, поскольку разрушение патронажных практик перестанет угрожать крахом государственной системе в целом⁵³⁹.

С учетом действия упомянутых выше факторов в отечественной политической среде имеет смысл на первом этапе движения к освобождению от коррупции аппарата государственной власти обратить внимание на опыт Сингапура и других государств, правовые решения которых помогут сформировать действенные системы внутреннего административного контроля и независимой, профессиональной судебной власти, опирающиеся на меритократический принцип.

Реализация ответственности чиновников: уроки Сингапура

Стратегия противодействия коррупции в Сингапуре воплотилась в энергичных, последовательных действиях руководства страны.

В 1952 г. был создан независимый государственный орган Бюро по расследованию коррупции (не подконтрольный по-

⁵³⁷ Там же. — С. 88.

⁵³⁸ Так и произошло в Грузии, где, начиная с 2004 года, наносились удары по коррупции на среднем уровне бюрократической системы, но элитарная часть аппарата власти оказалась вне этих мер, и ее коррупционное поведение стало еще более дерзким.

⁵³⁹ Васильева В.М., Воробьев А.Н. Указ. соч. — С. 90.

лиции). Следующим шагом стало решение задачи минимизации коррупции, изменения отношения к ней в обществе. Надо было сделать так, чтобы граждане страны стали бы воспринимать ее не как прибыльный бизнес с небольшими рисками, а как преступную деятельность, не приносящую серьезного дохода. В 1960 г. лидеры правящей партии наметили комплексную антикоррупционную стратегию, приняв Акт о противодействии коррупции и усилив Бюро по расследованию коррупции. Положения упомянутого акта запретили какие-либо виды «благодарности» чиновникам как коррупционные правонарушения, определили правовой статус Бюро по противодействию коррупции и его руководителя, ужесточили меры наказания за коррупционные преступления. Лицо, виновное в незаконном обогащении, должно было уплатить штраф в размере полученной взятки, в качестве дополнительного наказания, помимо основного — установленного судом. Кроме того, сотрудникам Бюро были даны полномочия по аресту и обыску подозреваемых, они получили право изучать любой банковский счет, ценные бумаги и данные о покупках любого подозреваемого в нарушении предписаний, установленных Актом о противодействии коррупции, а при необходимости — его супруги, детей и представителей. За время существования Бюро его личный состав вырос в 10 раз и изменились полномочия: Бюро расследует жалобы о фактах коррупции в государственной и частной сферах, должностные преступления и правонарушения чиновников; выявляет коррупциогенные факторы в процедурах деятельности государственных органов⁵⁴⁰.

В 1981 г. в Акт о противодействии коррупции внесли важные поправки, обязав осужденных за коррупционные преступления выплачивать все полученные коррупционным путем деньги в пользу государства — помимо назначенных судом штрафов. Те, кто не мог выполнить указанные требования, получали более суровые наказания. Акт о коррупции и конфискации 1989 г. предусмотрел конфискацию собственности, полученную в результате коррупционных действий, препят-

⁵⁴⁰ Т Куа Джон С. Борьба с коррупцией в Сингапуре: извлекая уроки // Знак вопроса. 2014. № 3. — С. 89.

ствием для которой не являлась даже смерть обвиняемого.

Параллельно, по мере экономического роста страны, увеличивались зарплаты чиновников, улучшались условия их труда по сравнению с работниками, занятыми в частном секторе. В октябре 1994 г. парламенту Сингапура представили «Официальную позицию по конкурентоспособным зарплатам для честного и компетентного правительства». В ней было обосновано искусственное поддержание высокого уровня зарплаты министров и высокопоставленных госслужащих. Ее размер соответствовал средним зарплатам шести наиболее высокооплачиваемых профессий (бухгалтеров, юристов, сотрудников банков, инженеров, частных предпринимателей и менеджеров транснациональных корпораций). В «Официальной позиции» предлагалось установить критерии зарплаты министров и чиновников высокого уровня и ежегодно индексировать установленную оплату труда.

Таким образом, из сингапурского опыта можно сделать следующие выводы.

Во-первых, главный из них заключается в том, что политическая элита должна стать в авангарде противодействия коррупции, показывая личным примером серьезность и искренность своих намерений. Сингапурский опыт показывает, что именно этот фактор в большей степени помогает обеспечить системный характер антикоррупционных действий, чем все юридические ухищрения. Поэтому за коррупционные преступления чиновники высшего уровня несли ответственность наравне с другими гражданами.

Во-вторых, эффективность противодействия коррупции обеспечивается комплексом правовых документов, охватывающих разные отрасли права. Антикоррупционная стратегия также предполагает создание специализированной автономной, свободной от коррупции организации, которая будет следить за исполнением антикоррупционного законодательства.

В-третьих, гарантом прозрачности и куратором Агентства по борьбе с коррупцией должен стать политический лидер, не замешанный в коррупционных схемах, обладающий подлинным доверием и поддержкой населения

В-четвертых, Антиторрупционное агентство не должно входить в состав полиции или другого существующего силового ведомства, особенно если известно, что оно коррумпировано.

В-пятых, необходимы регулярный пересмотр и уточнение регламентов тех органов власти, которые испытывают максимальные коррупционные риски.

В-шестых, неуклонный рост зарплат чиновников должен происходить «вместе с рынком» и не входить в диссонанс с ростом доходов остальных слоев общества⁵⁴¹.

Заключение

Анализ практики реализации конституционно-правовых предписаний, предусматривающих прозрачность функционирования государственного аппарата, ответственность государственных органов и их должностных лиц в Российской Федерации, позволяет сделать следующие выводы:

- реализация упомянутой группы правовых норм зависит *самым непосредственным образом* от поведения высшего слоя политической элиты страны, которая своим примером задает алгоритм противодействия коррупции;
- знакомство с опытом общественного контроля в России показывает, что его полная зависимость от государственного руководства сдерживает развитие гражданской активности в сфере противодействия коррупции;
- слабость парламентского контроля за исполнительной властью и непрозрачность функционирования последней на федеральном уровне проецируются однотипной группой проблем и на уровень субъектов федерации;
- антиторрупционный «антураж»: пропаганда среди населения, семинары, комиссии, рабочие группы, круглые столы, конференции и прочие организационно-просветительские изыски как на федеральном, так и на регио-

⁵⁴¹ Там же. — С. 96 – 97.

нальном уровнях «задвигают» на второй план решение важнейшей задачи обеспечения *неотвратимости* наказания государственных должностных лиц и гражданских служащих за коррупционные правонарушения, а также *восстановления разрушенных коррупцией звеньев государственного механизма*;

- зарубежный опыт борьбы с коррупцией показывает, что наличие «патронажных связей», персонификация власти, слабость институциональной структуры государства (как в правовом, так и в политическом смысле) препятствует системному характеру противодействия коррупции, но не исключает возможности создания действенного механизма внутреннего административного контроля; при наличии последовательной поддержки со стороны политического руководства страны и осуществляемого на достаточном профессиональном уровне независимого правосудия возможны нейтрализация «патронажных связей» и оздоровление управленческих отношений.

Контрольные вопросы

1. В чем состоит содержание понятия «транспарентность» (прозрачность) деятельности государственных органов и должностных лиц применительно к антикоррупционной тематике?
2. В чем состоят конституционно-правовые гарантии, обеспечивающие прозрачность и ответственность деятельности государственных органов и должностных лиц?
3. Какие конституционно-правовые средства применяются для осуществления внутреннего и внешнего контроля за деятельностью государственных органов и должностных лиц?
4. От каких факторов зависит эффективность общественного контроля за деятельностью государственных органов и должностных лиц?

5. Какие основные сложности возникают при реализации норм о парламентском расследовании Федерального Собрания РФ?
6. Какие проблемы существуют при реализации законодательства о независимой антикоррупционной экспертизе в Российской Федерации?

Задания

1. Объясните, какой дефект был заложен в подпункте «г» п. 1 ст. 19 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» до внесения в него изменений Федеральным законом от 02.05.2012 № 40-ФЗ.

2. На основании п. 2 Постановления Правительства РФ от 18.12.2014 № 1405 «О некоторых вопросах противодействия коррупции» на руководителей компаний с государственным участием была возложена обязанность *раскрывать сведения о своем (и членов своей семьи) финансовом статусе на сайтах компаний*. Некоторые главы компаний воспротивились обнародованию этих сведений. Один из них назвал в публичном выступлении подобное требование, установленное подзаконным актом, «вмешательством» в свою «личную жизнь», «личные обстоятельства», «личную информацию». Несколько позже упомянутая *обязанность была исключена из Постановления Правительства РФ*, но сохранялась обязанность предоставлять те же сведения для проверки в соответствующие структуры Правительства.

Один из официальных комментариев данного изменения был следующим: «В строгом смысле руководители компаний с государственным участием не являются госслужащими, а являются представителями коммерческого бизнеса и, будучи участниками коммерческого рынка, должны быть освобожденные

ны от необходимости декларировать публично свои доходы, которые составляют коммерческую тайну».

Дайте вашу оценку, с позиций конституционного права, обоснованности позиции главы компании с государственным участием и официального комментария изменений, внесенных в Постановление.

Оцените с позиций антикоррупционного законодательства целесообразность сохранения только внутреннего контроля за доходами руководства компаний с государственным участием.

3. В одном из законов антикоррупционной направленности, принятом в субъекте Российской Федерации, названы следующие меры противодействия коррупции:

1) разработка и реализация программ противодействия коррупции;

2) организация и проведение антикоррупционного мониторинга;

3) проведение Уполномоченным по противодействию коррупции антикоррупционного анализа;

4) формирование Уполномоченным базы данных о зонах коррупционного риска;

5) введение антикоррупционных стандартов в пределах полномочий государственных органов субъекта Федерации;

6) обеспечение антикоррупционной пропаганды;

7) привлечение представителей институтов гражданского общества и граждан к участию в реализации единой государственной политики в области противодействия коррупции;

8) обеспечение гласности и открытости деятельности государственных органов субъекта Федерации при реализации ими мер по профилактике коррупции и мер, направленных на повышение эффективности противодействия коррупции;

9) подготовка отчетов о реализации программ противодействия коррупции.

Какие из перечисленных мер, на ваш взгляд, могут дать наиболее ощутимый антикоррупционный эффект в регионе? Аргументируйте свой ответ.

4. Некоторые ученые предлагают ввести в законы, регулирующие правовой статус должностных лиц Российской Фе-

дерации и государственных гражданских служащих, норму о «добровольном самоограничении», которое предполагает, что при вступлении в должность лицо берет на себя обязательства допускать вмешательство в свою частную жизнь контролирующих органов при необходимости проведения антикоррупционных мероприятий. Считаете ли вы допустимым такое самоограничение с позиций конституционного права? Аргументируйте ответ.

Список литературы

1. Авакьян С.А. Стране нужна новая Конституция // ЭЖ-Юрист. 2007. № 50.
2. Бачило И.Л., Лапина М.А., Карпухин Д.В. Методология систематизации функций и полномочий в системе федеральных органов исполнительной власти // Государство и право. 2016. № 3.
3. Буравлев Ю.М. Юридическая ответственность в системе государственной службы: проблемы совершенствования // Государство и право. 2013. № 5.
4. Васильева В.М., Воробьев А.Н. Коррупционные рынки // ПОЛИС. Политические исследования. 2015. № 2.
5. Воронина Ю.И. Проблемы эффективности правового регулирования независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов на федеральном и региональном уровнях // Теория и практика общественного развития. 2014. № 1.
6. Дмитриев Ю.А. Борьба с коррупцией: фикция или реальность? // Государство и право. 2012. № 5.
7. Исакова Н.А. Порядок обращения в доход государства имущества, в отношении которого в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции не представлены доказательства его приобретения на законные доходы // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 3 (41).
8. Какабадзе Ш.Ш., Зайцев Д.Г., Звягина Н.А., Карастелев

-
- В.Е. Институт гражданского участия: проверка деятельностью субъектов // ПОЛИС. Политические исследования. 2011. № 3.
9. Костенников М.В., Куракин А.В., Ватель А.Ю. Антикоррупционные и этические стандарты служебного поведения государственных гражданских служащих // Государство и право. 2014. № 10.
 10. Кочетков А.П. Власть и элиты в глобальном информационном обществе // ПОЛИС. Политические исследования. 2011. № 5.
 11. Т Куа Джон С. Борьба с коррупцией в Сингапуре: извлекая уроки. URL: <http://www.kaktam.info/борьба-с-коррупцией-в-сингапуре-извлекая-уроки> // Знак вопроса. 2014. № 3.
 12. Мамитова Н.В. Правовая экспертиза российского законодательства: вопросы теории и практики // Государство и право. 2010. № 11.
 13. Мамитова Н.В. Проблемы проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в современной России. URL: http://e-notabene.ru/lr/article_13381.html (дата обращения: 30.09.2016).
 14. Миронов А.Л. Государственная должность как элемент обеспечения эффективного функционирования публичной власти — государства // Государство и право. 2014. № 4.
 15. Михалева Н.В., Дьякова Т.Ю. Формы парламентского контроля // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2016. № 4.
 16. Морев М.В., Каминский В.С. О государственном управлении на современном этапе развития российского общества // Социологические исследования. 2015. № 10.
 17. Нисневич Ю.А. Пуличная власть и коррупция: социально-антропологический подход // ПОЛИС. Политические исследования. 2014. № 6; № 1.
 18. Оболонский А.В. Гражданское недоверие к власти как предпосылка политического развития // ОНС. Ответственные науки и современность. 2012. № 5.

19. Талапина Э.В. Принцип транспарентности в публичном праве // Государство и право. 2015. №5.
20. Швецов А.В. Конституционно-правовые аспекты борьбы с коррупцией // Марийский юридический вестник. № 2 (13). 2015.
21. Чепус А.В. Конституционно-правовое регулирование парламентских расследований деятельности Правительства РФ. URL: <http://totрасли-права.рф/article/872> (дата обращения: 30.09.2016).

ГЛАВА 6. СОВРЕМЕННЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРАВОВЫЕ И ЭТИЧЕСКИЕ АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ СТАНДАРТЫ И РОССИЙСКОЕ КОНСТИТУЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

*Троицкая А.А.,
кандидат юридических наук, доцент*

Введение

В данной работе уже многократно подчеркивалось, что коррупция является одной из ключевых проблем для многих государств и представляет собой серьезное препятствие на пути их экономического, политического и социального развития. В исследованиях справедливо указывается на давность существования коррупционных явлений, менявших в различные исторические периоды свою форму, но не сущность⁵⁴². На протяжении длительного времени отдельные государства предпринимали собственные меры для противодействия данным явлениям. Однако последние два с лишним десятилетия отмечены заметными продвижениями в деле создания международных стандартов борьбы с коррупцией, причем имеющих не только политическое, но и юридическое значение. Соответствующие инструменты ни в коем случае не подменяют собой правовые акты, принимаемые на национальном уровне; тем

⁵⁴² См.: Савельев В.А. Международные механизмы противодействия коррупции. Информационно-аналитический обзор Совета Федерации // URL: <http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/doccatalog/document;jsessionid=DCB18A3AA744DB458FFEC474D147FA17?id=48968>. Как свидетельство «возраста» проблемы коррупции, т.е. противоправного использования лицом своего должностного положения для достижения материальных и нематериальных благ, в обзоре приведено, в частности, положение из законов XII таблиц: «Неужели ты будешь считать суровым постановление закона, карающее смертной казнью того судью или посредника, которые были назначены при судоговорении [для разбирательства дела] и были уличены в том, что приняли денежную мзду по [этому] делу?» (См.: Таблица IX // URL: <http://ancientrome.ru/ius/i.htm?a=1446588975>).

не менее их развитие свидетельствует о признании глобального характера проблемы, требующей для своего решения согласованных усилий государств и международных организаций.

В данной главе будут представлены основные международные акты, имеющие рекомендательную или обязательную силу (*soft law*, *hard law*), и принятые в рамках сотрудничества государств на разных уровнях. Особое внимание уделяется документам, созданным в рамках ООН и Совета Европы, имеющим большое практическое значение для Российской Федерации. Кроме того, будет рассмотрена взаимосвязь международных антикоррупционных инструментов и регулирования конституционным правом властных отношений в целях создания эффективного порядка управления публичными делами и публичным имуществом, а также обеспечения прав человека. В заключении представлены выводы по теме.

§ 1. Предпосылки и особенности международного сотрудничества в сфере противодействия коррупции

9 декабря мир отмечает Международный день борьбы с коррупцией⁵⁴³. Существование такой даты (непосредственно предшествующей Дню прав человека, отмечаемому 10 декабря), символизирует то значение, которое международное сообщество придает соответствующей проблематике⁵⁴⁴.

Представляется, что можно выделить две большие группы предпосылок для международного сотрудничества в сфере противодействия коррупции. Первая связана с масштабами проявления коррупции в современных государствах, позволяющими говорить о «чертах системной угрозы миру и безопас-

⁵⁴³ 9 декабря 2003 г. была открыта для подписания Конвенция ООН против коррупции.

⁵⁴⁴ См.: Wouters J., Ryngaert C., Cloots A.S. The Fight Against Corruption in International Law. Working Paper No. 94. July 2012 // URL: https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/new_series/wp91-100/wp94-jwouters-ryngaert-acloots.pdf.

ности человечества»⁵⁴⁵. В преамбуле к Конвенции ООН против коррупции соответствующие риски суммированы достаточно четко. Речь идет о том, что коррупционные проявления способны нанести ущерб демократическим институтам, правопорядку и национальной экономике, задействовать большие объемы активов, составляющих значительную долю ресурсов государства, и тем самым поставить под угрозу политическую стабильность и устойчивое развитие этих государств. К этому нельзя не добавить, что на современном этапе политическое и экономическое развитие стран разных регионов мира в значительной степени определяется их способностью участвовать в соответствующих трансграничных отношениях и то же относится и к отдельным компаниям; неудивительно, что в рамках процессов глобализации коррупция также приобретает «глобальные» черты (что, в частности, получило отражение в документах, призванных бороться с подкупом иностранных должностных лиц). В этой ситуации логичными выглядит стремление к тому, чтобы решение проблемы коррупции, перешагнувшей национальные границы⁵⁴⁶, также выстраивать на глобальном уровне, не в последнюю очередь в связи с тем, что создание системы международных обязательств способно придать новый импульс действиям отдельных государств.

Вторая категория предпосылок к международному сотрудничеству кроется в потенциале (в том числе интеллектуальном), который международное сообщество имеет для выработки антикоррупционных стандартов. Безусловно, без осознания масштабов угрозы этот потенциал мог бы остаться и не задействован; в этом смысле можно говорить о тесной связи всех причин, побудивших государства перейти от полностью самостоятельных антикоррупционных решений к попыткам выстроить систему противодействия коррупции, основанную на международном сотрудничестве. Тем не ме-

⁵⁴⁵ Маршакова Н.Н. Понятие коррупции в международно-правовых актах // Российская юстиция. 2010. № 11. — С. 67 – 68.

⁵⁴⁶ См.: Лошакова С.А. Международно-правовое сотрудничество государств в борьбе с коррупцией как фактор обеспечения безопасности в Европе // Безопасность бизнеса. 2014. № 4.

нее не следует недооценивать тот вклад международного права в борьбу с коррупцией, какой оно дает «не только в качестве фундамента по отношению к национальному праву в тех шагах, которые предпринимает государство для выполнения своих международных обязательств, вытекающих из международных договоров в антикоррупционной сфере, но и в качестве специфического генератора постоянно обновляющихся, совершенствующихся инструментов и методов противодействия коррупции»⁵⁴⁷.

Тот факт, что в борьбе с коррупцией заинтересовано не одно, не два, а многие государства, выступающие за сохранение и стабильное развитие своего правового порядка в русле принципов конституционного строя, а также способность международного сообщества аккумулировать своего рода «правовую энергию» для такой борьбы обуславливают актуализацию поиска линий, по которым может выстраиваться взаимодействие международного и конституционного права в сфере противодействия коррупции. С одной стороны, речь идет о формировании общих стандартов, которые способны ориентировать законодательство и правоприменительную практику государств. С другой стороны, поскольку сами международные инструменты могут относиться к разным уровням (универсальному или региональному), затрагивать различные аспекты противодействия коррупции (глобальные или отраслевые), иметь различную юридическую силу (*soft law* или *hard law*), государства имеют достаточно широкие возможности выбора тех «скоростей», на которых они будут обеспечивать свое продвижение в борьбе с коррупцией или отдельными ее проявлениями, актуальными для каждого из них. Иными словами, ситуация, когда предотвращение и борьба с коррупцией осуществляются национальными государствами, но в условиях широкого международного сотрудничества, обеспечивающего принятие государствами последовательных и справедливых мер, отражает понимание коррупции как феномена, транснационального по сути и по-

⁵⁴⁷ Коррупция: природа, проявления, противодействие / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2012. — С. 73.

следствиям, но способного к принятию различных форм и масштабов в отдельных странах⁵⁴⁸.

Отдельного внимания заслуживает вопрос о том, могут ли международные инструменты оказаться эффективны в тех случаях, когда сами правительства государств оказываются задействованы в коррупции в такой степени, когда уже не приходится говорить о том, что, они действительно готовы добровольно бороться с ней. Представляется, что несмотря на некоторый вполне понятный скепсис применительно к этой ситуации, определенный антикоррупционный потенциал международных актов сохраняется и в этом случае.

§ 2. Международные антикоррупционные стандарты: общая характеристика

Международные антикоррупционные стандарты формируются уже на протяжении нескольких десятилетий с переменным (в целом — в последние годы возрастающим) вниманием международного сообщества к соответствующей проблеме. Нужно заметить, что изначально речь шла о выработке актов, имеющих рекомендательный характер, — резолюций, программ, принципов, этических кодексов и т.д. Их значение не следует недооценивать в силу целого ряда практических следствий, которые они имеют⁵⁴⁹; по этой причине далее будут представлены и охарактеризованы не только юридически обязательные, но и рекомендательные акты, выработанные на разных уровнях международного сотрудничества.

⁵⁴⁸ См.: Argando a A. The United Nations Convention Against Corruption and Its Impact on International Companies. Working Paper No. 656. October 2006 // URL: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=960662

⁵⁴⁹ Как подчеркивается в литературе, рекомендательные нормы по своей значимости могут способствовать выработке юридически обязательных норм, воплощаемых в содержании международных договоров; речь может идти также и о добровольном одностороннем применении государствами рекомендательных норм в своей внутренней или внешней практике, что способно породить юридически обязательный международный обычай. См.: Коррупция: природа, проявления, противодействие. — С. 75.

Универсальные стандарты

Под универсальным сотрудничеством в первую очередь понимается сотрудничество, осуществляемое в рамках Организации Объединенных Наций. Начало формирования международного правового порядка в сфере борьбы с коррупцией некоторые авторы⁵⁵⁰ связывают с Венской конвенцией о праве международных договоров 1969 г., ст. 50 которой («Подкуп представителя государства») устанавливает, что «если согласие государства на обязательность для него договора было выражено в результате прямого или косвенного подкупа его представителя другим участвовавшим в переговорах государством, то первое государство вправе ссылаться на такой подкуп как на основание недействительности его согласия на обязательность для него такого договора». Данное положение, однако, касается частного случая, затрагивающего вдобавок непосредственно межгосударственные отношения.

Более широкие по своему содержанию положения появляются в следующих рекомендательных по своему характеру актах: Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятом резолюцией 34/169 Генеральной ассамблеи ООН 17 декабря 1979 г.⁵⁵¹ (заложившем в ст. 1 общие подходы к пониманию категории «должностные лица», а также установившем в ст. 7 положение, в соответствии с которым «Должностные лица по поддержанию правопорядка не совершают какие-либо акты коррупции. Они также всемерно препятствуют любым таким актам и борются с ними»); Руководящих принципах для эффективного осуществления этого Кодекса, принятых резолюцией 1989/61 Экономического и Социального Совета ООН 24 мая 1989 г.⁵⁵² (предусмотревших в числе специальных вопросов требования по дисциплине и

⁵⁵⁰ См.: Шишкарев С.Н. Важнейшие международные акты в сфере противодействия коррупции и коррупционным отношениям // Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 3. — С. 178.

⁵⁵¹ URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/code_of_conduct.shtml

⁵⁵² URL: http://ach.tpprf.ru/practice/foreign%20law/OON%20law/Rukovodyaschie_printsipy.php

надзору за должностными лицами, а также порядок информирования правительствами Генерального секретаря ООН о степени реализации положений Кодекса); Международном кодексе поведения государственных должностных лиц, принятом резолюцией 51/59 Генеральной Ассамблеи от 12 декабря 1996 г.⁵⁵³ (вводящем целый раздел о коллизии интересов и отказе от права и отдельно регулирующем правила сообщения сведений о своих активах и принятия подарков).

Вместе с тем признание универсальности коррупции как явления, характерного для многих государств, а также появление транснациональных разновидностей коррупционной деятельности привели к активизации создания международно-правовой антикоррупционной базы⁵⁵⁴. Изначально некоторые антикоррупционные положения были включены еще в **Конвенцию ООН 2000 г. против транснациональной организованной преступности**⁵⁵⁵. В частности, в ней зафиксировано **требование криминализации коррупции (ст. 8), под которой в данном случае понимаются следующие деяния, если они были совершены умышленно: а) обещание, предложение или предоставление публичному должностному лицу, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей; б) вымогательство или принятие публичным должностным лицом, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей.** Примечательно, что уже данная Конвенция

⁵⁵³ URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/int_code_of_conduct.shtml

⁵⁵⁴ См.: Богуш Г.И. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2006. № 3. — С. 22.

⁵⁵⁵ URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orgcrime.shtml

не ограничивалась указанием на меры, требуемые в уголовно-правовой сфере противодействия коррупции, а предусматривала также и иные меры против коррупции: «1. В дополнение к мерам, изложенным в ст. 8 настоящей Конвенции, каждое Государство-участник в той степени, в какой это требуется и соответствует его правовой системе, принимает законодательные, административные или другие эффективные меры для содействия добросовестности, а также для предупреждения и выявления коррупции среди публичных должностных лиц и наказания за нее. 2. Каждое Государство-участник принимает меры для обеспечения эффективных действий его органов в области предупреждения и выявления коррупции среди публичных должностных лиц и наказания за нее, в том числе путем предоставления таким органам достаточной независимости для воспрепятствования неправомерному влиянию на их действия» (ст. 9 Конвенции).

Было сочтено, однако, что для последовательной борьбы с таким серьезным и угрожающим демократии, развитию, верховенству права и экономической активности явлением, как коррупция, потребуется разработать отдельный документ, посвященный именно этой проблеме⁵⁵⁶. Ставшая итогом работы специального комитета **Конвенция ООН против коррупции** (далее — Конвенция ООН) была принята Генеральной ассамблеей 31 октября 2003 г., подписана представителями государств на конференции 9-11 декабря 2005 г. и вступила в силу в 2005 году после тридцатой ратификации⁵⁵⁷. Российская Федерация ратифицировала Конвенцию ООН 8 марта 2006 г.⁵⁵⁸

⁵⁵⁶ См.: Резолюция ООН 55/61 4 декабря 2000 года // URL: https://www.unodc.org/pdf/crime/a_res_55/res5561e.pdf

⁵⁵⁷ См.: Богуш Г.И. Указ. соч. — С. 24.

⁵⁵⁸ См.: Федеральный закон от 8.03.2006 № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59047/. Примечательно, что для некоторых положений Конвенции было сделано исключение в плане практической реализации; в частности, в перечень статей, по которым Россия в соответствии с указанным законом обладает юрисдикцией, не вошла ст. 20 Конвенции «Незаконное обогащение» («При условии соблюдения своей конституции и основополагающих принципов своей правовой системы каждое Государство-участник рассматривает возможность принятия таких законодательных и дру-

Конвенция ООН — это первый глобальный юридически обязательный инструмент в борьбе против коррупции, созданный с далеко идущим международным участием при широком консенсусе стран-участниц, международного частного сектора и некоммерческих объединений. Это характерная черта, отличающая Конвенцию ООН от других инструментов⁵⁵⁹.

Целями конвенции в соответствии со ст.1 являются: *a)* содействие принятию и укреплению мер, направленных на более эффективное и действенное предупреждение коррупции и борьбу с ней; *b)* поощрение, облегчение и поддержка международного сотрудничества и технической помощи в предупреждении коррупции и борьбе с ней, в том числе принятии мер по возвращению активов; *c)* поощрение честности и неподкупности, ответственности, а также надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом. Следует отметить, что цели Конвенции не исчерпываются сугубо техническими; речь идет о формировании антикоррупционных стандартов в более широком смысле, в том числе о выработке общего понятийного аппарата; кроме того, создатели Конвенции не ограничивались задачами, связанными с уголовным преследованием за коррупцию, а исходили из необходимости комплексной системы предупреждения коррупции и борьбы с ее последствиями, частью которой должны стать институты различных отраслей национального права. Таким образом, Конвенция ООН была призвана достаточно полным образом отразить существующие представления о различных формах коррупции, соотношении мер по ее предупреждению и преследованию, выработать общий язык и указания для изменений законодательства и правоприменительной практики государств и при этом сохранить представления о принци-

гих мер, какие могут потребоваться, с тем чтобы признать в качестве уголовно наказуемого деяния, когда оно совершается умышленно, незаконное обогащение, то есть значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать»). В качестве препятствия для имплементации данного положения обычно озвучивалась презумпция невиновности, установленная ст. 49 Конституции РФ.

⁵⁵⁹ См.: Argando a A. Op.cit.

пах суверенного равенства государств, их территориальной целостности и невмешательства во внутренние дела других государств, различиях в правовых системах и уровне экономического развития стран-участниц.

Содержательно Конвенция ООН включает главы, посвященные общим положениям, мерам по предупреждению коррупции, криминализации и правоохранительной деятельности, международному сотрудничеству, мерам по возвращению активов, технической помощи и обмену информацией, а также механизмам ее осуществления.

В числе общих положений следует выделить ст. 2, посвященную терминам, определяемым для целей Конвенции. С учетом того, что речь идет о создании стандартов для государств с самыми разными политическими и правовыми системами, сама по себе идея определения ключевых терминов выглядит корректной и хорошо обоснованной. Так, определено, что публичное должностное лицо — это «(i) любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе... на постоянной или временной основе, за плату или без оплаты труда, независимо от уровня должности этого лица; ii) любое другое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия, или предоставляющее какую-либо публичную услугу, как это определяется во внутреннем законодательстве...; (iii) любое другое лицо, определяемое в качестве “публичного должностного лица,, во внутреннем законодательстве...». Также даны определения «иностранному публичному должностному лицу» («любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе иностранного государства, и любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию для иностранного государства, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия»), «должностному лицу публичной международной организации» («международный гражданский служащий или любое лицо, которое уполномочено такой организацией

действовать от ее имени»), представлено достаточно широкое понимание термина «имущество» («любые активы, будь то материальные или нематериальные, движимые или недвижимые, выраженные в вещах или в правах, а также юридические документы или акты, подтверждающие право собственности на такие активы или интерес в них») и ряда других.

Однако не менее важным в данном случае следует считать *отсутствие* некоторых определений. В частности, в Конвенции ООН нет общего определения понятия «коррупция», несмотря на то, что представители отдельных стран на этапе разработки документа предлагали конкретные формулировки⁵⁶⁰. В итоге в документе в главе III, содержащей требования по криминализации, перечислены отдельные правонарушения, которые представляют собой коррупционные действия (подкуп национальных (ст. 15) и иностранных публичных должностных лиц (ст. 16), подкуп в частном секторе (ст. 21), хищение имущества публичным должностным лицом (ст. 17) и в частном секторе (ст. 22), злоупотребление влиянием в корыстных целях (ст. 18), злоупотребление служебным положением (ст. 19), отмывание доходов от преступлений (ст. 23), воспрепятствование осуществлению правосудия (ст. 25) и некоторые другие), но общего абстрактного определения нет. Конечно, нельзя исключать объективные трудности, связанные с попытками сформулировать иное определение такого понятия, как коррупция, нежели созданное путем перечисления входящих в его содержание деяний; тем не менее эти трудности не стоит переоценивать⁵⁶¹. Более вероятным объяснением избранного подхода представляется стремление 1) учесть то обстоятель-

⁵⁶⁰ Например, такие формулировки содержались в предложениях, поступивших от Перу и Филиппин. Обзор предложений различных стран см.: Informal Preparatory Meeting of the Ad Hoc Committee on the Negotiation of a Convention against Corruption // URL: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/background/adhoc-preparatory.html>

⁵⁶¹ Так, в литературе имеются указания (в том числе со ссылками на иные международные акты) на определения, построенные по категориальному принципу, а не по принципу перечисления. См.: Шевердяев С.Н. Конституционно-правовые подходы к разработке антикоррупционной проблематики: основные маршруты // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 4. — С. 76.

ство, что коррупция как категория находится в стадии становления и может существенным образом дополняться даже в краткосрочной перспективе, а также 2) создать предпосылки для последующего более гибкого применения Конвенции, ориентированной на действие в странах различных регионов; тем не менее оба соображения только подчеркивают необходимость включения в региональные акты и, особенно, — в законодательство отдельных государств корректных категориальных определений.

По структуре Конвенции ООН видно, что мерам, нацеленным на уголовное преследование указанных выше деяний, предшествуют (перечислены в главе II) меры, связанные с предупреждением коррупции. Важными представляются положения, отводящие государствам особую роль в разработке и осуществлении, в соответствии с основополагающими принципами их правовых систем, эффективной и скоординированной *политики* противодействия коррупции, способствующей участию общества и отражающей принципы правопорядка, надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, честности и неподкупности, прозрачности и ответственности, в проведении периодической оценки соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней (ст. 5; выделение добавлено), а также в обеспечении наличия органа или, в надлежащих случаях, органов, осуществляющих предупреждение коррупции и осуществляющих взаимодействие с аналогичными органами иных государств (ст. 6). В соответствии с Конвенцией ООН, каждое государство стремится создавать, поддерживать и укреплять системы приема на работу, набора, прохождения службы, продвижения по службе и выхода в отставку гражданских служащих, основывающихся на принципах эффективности и прозрачности и на таких объективных критериях, как безупречность работы, справедливость и способности; принимает меры к усилению прозрачности в финансировании кандидатур на избираемые публичные должности и в финансировании политических партий (ст. 7). Оказавшись

на должности, публичные должностные лица должны подчиняться кодексам или стандартам поведения для правильного выполнения публичных функций (ст. 8). Государства также должны принимать необходимые меры для создания надлежащих систем закупок, которые основываются на прозрачности, конкуренции и объективных критериях принятия решений и являются эффективными, среди прочего, с точки зрения предупреждения коррупции; а также меры по содействию прозрачности и отчетности в управлении публичными финансами (ст. 9). В главе, посвященной предупреждению коррупции, уделено особое внимание мерам по укреплению честности и неподкупности судей и работников судебных органов, а также прокуратуры, и недопущению любых возможностей для коррупции среди них (ст. 11).

Следует подчеркнуть, что Конвенция ООН не ограничивается публичной сферой противодействия коррупции. Так, ст. 12 устанавливает перечень мер, которые должны быть приняты государствами для предупреждения коррупции также и в частной сфере, например: содействие сотрудничеству между правоохранительными органами и соответствующими частными организациями; содействие разработке стандартов и процедур, предназначенных для обеспечения добросовестности в работе соответствующих частных организаций; предупреждение возникновения коллизии интересов; содействие прозрачности в деятельности частных организаций; обеспечение аудиторского контроля и др.

Наконец, в Конвенции ООН подчеркиваются перспективы активного участия отдельных лиц и групп за пределами публичного сектора, таких как гражданское общество, неправительственные организации и организации, функционирующие на базе общин, в предупреждении коррупции и борьбе с ней. По мнению создателей Конвенции, для этого необходимо углубление понимания обществом факта существования, причин и опасного характера коррупции, а также создаваемых ею угроз. Однако и в данном случае государствам следует занимать не пассивную позицию, а укреплять участие общества с помощью таких мер, как: усиление прозрачности и содей-

стве вовлечению населения в процессы принятия решений; обеспечение для населения эффективного доступа к информации; проведение мероприятий по информированию населения, способствующих созданию атмосферы нетерпимости в отношении коррупции, а также осуществление программ публичного образования, включая учебные программы в школах и университетах; уважение, поощрение и защита свободы поиска, получения, опубликования и распространения информации о коррупции при ограничении этой свободы только в указанных Конвенцией целях (ст. 13).

Помимо установления требуемых от государств мер по предотвращению и уголовному преследованию коррупционных деяний, одной из целей Конвенции, как отмечалось, является развитие международного сотрудничества в соответствующей сфере. Этому вопросу посвящены глава IV (выдача, ст. 44; передача осужденных лиц, ст. 45; взаимная правовая помощь, ст. 46; сотрудничество между правоохранительными органами, ст. 48; совместные расследования, ст. 49 и некоторые другие формы сотрудничества) и отчасти главы V (международное сотрудничество в рамках возвращения имущества) и VI (техническая помощь и обмен информацией).

По общему признанию, Конвенция ООН занимает важное место в ряду международных инструментов, призванных противодействовать коррупции. Это инструмент универсального уровня, сочетающий акценты на предупреждении и преследовании коррупции, делающий упор на международное сотрудничество в данной сфере и при этом предлагающий государствам определенные рамки для того, чтобы их усилия шли в определенном направлении. Тем не менее в литературе подчеркиваются и некоторые признаки ограниченности тех возможностей, которые могли быть реализованы в рамках данного документа. В частности, обращают на себя внимание частые ссылки на основополагающие принципы правовых систем отдельных государств, их конституционные принципы и т.п., означающие, что в действительности общие стандарты оказываются как минимум под некоторым вопросом. Кроме того, нельзя не заметить различные формулы, при-

меняемые в отношении обязательств государств: «*принимает [меры]*» (для признания уголовной наказуемости, например, активного и пассивного подкупа национальных должностных лиц, или активного подкупа иностранных должностных лиц); «*рассматривает возможность принятия [мер]*» (для признания уголовной наказуемости, например, пассивного подкупа иностранных должностных лиц, или злоупотребления влиянием в корыстных целях, или злоупотребления служебным положением, или подкупа в частном секторе и др.); «*может принять [меры]*» (для признания в качестве уголовно наказуемого деяния покушения на совершение перечисленных в Конвенции преступлений). Различия в формулировках показывают, что в некоторых случаях на государства, по сути, обязательства не возлагаются; речь идет, скорее, о предложении или рекомендации, что опять же ставит под вопрос перспективы реализации общих стандартов в практике различных государств⁵⁶².

В доктрине подчеркивается и неопределенность целого ряда терминов, используемых в Конвенции. Действительно, наряду с очень конкретными указаниями с применением вполне очевидных терминов (например, в соответствии со ст. 12: «Каждое Государство-участник отказывает в освобождении от налогообложения в отношении расходов, представляющих собой взятки (...) и, в надлежащих случаях, в отношении других расходов, понесенных в целях содействия коррупционным деяниям»), в Конвенции содержатся конструкции, требующие содержательного наполнения («усиление прозрачности», «предупреждение возникновения коллизии интересов», «всеобъемлющий внутренний режим регулирования и надзора» и т.п.)⁵⁶³. Безусловно, некоторая «разумная неопределенность» всегда может присутствовать в договорах, чьи создатели, как уже отмечалось выше, могут иметь в виду некоторую гибкость отдельных инструментов, непрогнозируемые изменения в мире или отдельных государствах, издержки, сопутству-

⁵⁶² См.: Argando a A. Op.cit.

⁵⁶³ См.: Michael B. What Does the UN Convention on Corruption Teach Us About International Regulatory Harmonisation (2003) // URL: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=512082

ющие принятию на себя определенных обязательств и другие факторы⁵⁶⁴. Однако в данном случае нет соответствия между использованием «открытой» терминологии и структурными частями Конвенции, в том смысле что такие термины содержатся не только в статьях, посвященных принципиальным основам противодействия коррупции и международному сотрудничеству в этой сфере, но и в статьях, регулирующих конкретные меры. Безусловно, такой подход может затруднять применение соответствующих положений, вместо того чтобы способствовать ему.

Отдельного изучения заслуживает вопрос о механизмах осуществления Конвенции ООН. В главе VII, регулирующей этот вопрос, фактически имеется только одна ключевая статья по этому вопросу (ст. 63), в соответствии с которой «учреждается Конференция Государств — участников Конвенции в целях расширения их возможностей Государств-участников и сотрудничества между ними для достижения целей, установленных в настоящей Конвенции, а также содействия осуществлению настоящей Конвенции и проведения обзора хода ее осуществления». В задачи Конференции входит согласование видов ее деятельности, включая: *a)* содействие деятельности Государств-участников в том числе путем поощрения мобилизации добровольных взносов; *b)* содействие обмену между Государствами-участниками информацией о формах коррупции и тенденциях в этой области, а также об успешных методах предупреждения коррупции, борьбы с ней и возвращения доходов от преступлений посредством, среди прочего, опубликования соответствующей информации; *c)* сотрудничество с соответствующими международными и региональными организациями и механизмами, а также неправительственными организациями; *d)* надлежащее использование соответствующей информации, подготовленной другими международными и региональными механизмами в целях предупреждения коррупции и борьбы с ней, во избежание излишнего дублирования работы; *e)* периодическое рассмотрение вопроса об осуществлении настоящей Конвенции ее Государствами-участниками; *f)* вынесение рекомендаций, касающихся совершенствования настоящей Конвенции и ее

⁵⁶⁴ См.: Eggertsson T. *Economic Behavior and Institutions*. Cambridge, 1990.

осуществления; г) учет потребностей Государств-участников в технической помощи в связи с осуществлением настоящей Конвенции и вынесение рекомендаций в отношении любых действий, которые она может считать необходимыми в связи с этим. Для этих целей «Конференция Государств-участников получает необходимые сведения о мерах, принятых Государствами-участниками в ходе осуществления настоящей Конвенции, и трудностях, с которыми они при этом столкнулись, на основе предоставленной ими информации и через посредство таких дополнительных механизмов проведения обзора, какие могут быть созданы Конференцией Государств-участников».

В других главах Конвенции ООН также имеются статьи, прямо или косвенно относящиеся к проблемам ее реализации (например, ст. 60 «Подготовка кадров и техническая помощь» или ст. 62 «Другие меры: осуществление настоящей Конвенции посредством экономического развития и технической помощи»). Однако обращает на себя внимание тот факт, что практически во всех случаях речь идет об усилиях, предпринимаемых именно государствами. Даже если речь идет о возможном сотрудничестве с институтами гражданского общества (например, получение Конференцией информации от неправительственных организаций), конкретные рамки и процедуры такого сотрудничества устанавливаются тоже государствами. Иными словами, речь идет об отсутствии мониторинговых механизмов, которые вовлекали бы представителей неправительственных организаций, частных компаний, профессиональных союзов и т.д., хотя некоторые государства (например, Австрия, Норвегия) предлагали создать такие механизмы, а в отдельных исследованиях подчеркнуто значение институтов гражданского общества для успеха противодействию коррупции⁵⁶⁵.

⁵⁶⁵ См., например: Gephart M. Contextualizing Conceptions of Corruption: Challenges for the International Anti-corruption Campaign. Working Papers No. 115. December 2009 // URL: https://www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/wp115_gephart.pdf; Quinones E. The Promise and the Reality of Monitoring Compliance with the Convention // No Longer Business as Usual. Fighting Bribery and Corruption. Paris, 2000. — P. 108. Доступно также в электронном виде: URL: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/occd/governance/no-longer-business-as-usual_9789264187788-en#page3

Наконец, следует отметить и недостаток внимания создателей Конвенции ООН к некоторым специфическим сферам, чувствительным к проявлениям коррупции. Это относится, например, к финансированию политических партий или к выборам на публичные должности, лишь кратко упомянутым в ст. 8 «Публичный сектор», причем в весьма сдержанной манере (каждое Государство-участник *«рассматривает возможность»* принятия мер по усилению прозрачности «в финансировании кандидатур на избираемые публичные должности и, *где это применимо*, финансировании политических партий»; выделение добавлено).

По-видимому, подобные черты Конвенции ООН о борьбе с коррупцией, которые можно обозначить, скорее, как ее недостатки, до некоторой степени связаны, собственно, с уровнем обсуждения и принятия этого документа. Универсальной организации приходится иметь дело с государствами, сильно отличающимися по уровню своего политического и экономического развития, а также по характеру соответствующих практик (что, несомненно, имеет отношение к делу противодействия коррупции); учитывать различия правовых систем в целом и способов построения отдельных, в том числе конституционно-правовых, институтов; сталкиваться с опасениями отдельных государств, вовлекающих соображения национального суверенитета при принятии на себя того или иного объема международных обязательств. Указанные замечания не умаляют достоинств и значения Конвенции ООН, выразившей общие устремления; однако они призваны подчеркнуть роль и иных международных инструментов, в том числе регионального уровня.

Региональные стандарты

Как видно уже из преамбулы Конвенции ООН, ей предшествовали иные международно-правовые документы, и именно регионального уровня — в преамбуле упомянуты Межамериканская конвенция о борьбе с коррупцией, принятая Организацией американских государств 29 марта 1996 г., Конвенция о борьбе с коррупцией, затрагивающей должностных лиц Ев-

ропейских сообществ или должностных лиц государств — членов Европейского союза, принятая Советом Европейского Союза 26 мая 1997 г., Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию, принятая Комитетом министров Совета Европы 27 января 1999 г., Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, принятая Комитетом министров Совета Европы 4 ноября 1999 г., и Конвенция Африканского союза о предупреждении коррупции и борьбе с ней, принятая главами государств и правительств Африканского союза 12 июля 2003 г. Иными словами, эти Конвенции отражают работу ключевых современных организаций межгосударственного сотрудничества регионального уровня; далее будут подробнее рассмотрены документы, принятые в рамках Совета Европы как наиболее актуальные для России⁵⁶⁶.

В соответствии с Уставом Совета Европы, данная организация нацелена на достижение большего единства между ее членами во имя защиты и осуществления идеалов и принципов, являющихся их общим достоянием, содействие их экономическому и социальному прогрессу, развитие принципа верховенства права и защиту прав человека.

В 1997 г. Комитетом Министров была принята Резолюция 97 (24) «О двадцати принципах борьбы с коррупцией»⁵⁶⁷. В этом акте был предусмотрен широкий круг антикоррупционных мер, включая меры: по признанию национальной и международной коррупции криминальной; для конфискации и лишения доходов в результате случаев коррупции; для предотвращения давления на юристов, занимающихся случаями коррупции; по ограничению иммунитета от расследования, судебного преследования или судебного решения по случаям коррупции до степени, необходимой в демократическом обществе; по отрицанию возможности снижения налогов, согласно закону по поводу взяток или других расходов, связанных с коррупцией; по организации публичной администрации таким образом, чтобы принимать во внимание потребность

⁵⁶⁶ Анализ также и других документов см.: Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций / отв. ред. О.И. Тиунов. М., 2013.

⁵⁶⁷ URL: http://www.stopcorruption.ru/item_338.htm

борьбы с коррупцией; по гарантированию для СМИ права свободно получать и передавать информацию по вопросам коррупции, подверженного только тем ограничениям, которые являются необходимыми в демократическом обществе; по учету гражданским правом потребности борьбы с коррупцией и обеспечению им эффективных средств и прав тех, чьи интересы затрагивает коррупция; и др. В документах была подчеркнута также необходимость разработки международных юридических документов в соответствии с программой действий против коррупции, чуть ранее (в 1996 г.) принятой Комитетом министров Совета Европы.

Впоследствии эти принципы получили развитие в двух конвенциях Совета Европы, посвященных различным аспектам борьбы с коррупцией. Первая из них, **Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию**⁵⁶⁸, была подписана 27 января 1999 г.⁵⁶⁹ Имея целью проведение «в первоочередном порядке общей уголовной политики, направленной на защиту общества от коррупции, включая принятие соответствующего законодательства и профилактических мер», Конвенция внесла большой вклад в гармонизацию представлений о том, какие деяния как коррупционные по своему типу должны преследоваться в уголовном порядке.

Структурно основная часть Конвенции открывается главой об использовании терминов, содержащей единственную статью, в которой определяются такие термины, как «публичное должностное лицо» (охватывающее определения «должностное лицо», «публичный служащий», «мэр», «министр» или «судья», существующие в национальном праве государства, в котором данное лицо отправляет свою должность, как они применяются в уголовном праве этого государства), «судья»

⁵⁶⁸ URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=121544&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.5730486465104361>

⁵⁶⁹ Конвенция вступила в силу с 1 июля 2002 г. Российская Федерация ратифицировала Конвенцию Федеральным законом от 25.07.2006 № 125-ФЗ, и для нее данный документ вступил в силу с 1.02.2007. В мае 2003 г. был принят дополнительный Протокол к этой Конвенции, вступивший в силу с 1 февраля 2005 г. Россия в нем не участвует.

(включает прокуроров и лиц, занимающих судебные должности), «юридическое лицо» (означает любое образование, имеющее таковой статус в силу применимого национального права, за исключением государств или других публичных органов, действующих в осуществление государственных полномочий, а также межправительственных организаций). Опять же, в этой Конвенции нет категориального определения понятия «коррупция». Как подчеркивается в Пояснительном сообщении⁵⁷⁰ к ней, существуют трудности в том, чтобы выработать общее для разных наций определение этого понятия. Тем не менее это не должно мешать возможности договориться о том, что некоторые политические, социальные или коммерческие практики представляют собой коррупцию.

В главе второй («Меры, которые должны быть приняты на национальном уровне») перечислены деяния, которые должны быть криминализованы в рамках национального уголовного права. Сразу заметим, что соответствующие обязательства сформулированы вполне однозначно для всех составов — «каждая Сторона принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для того, чтобы признать в качестве уголовных правонарушений в соответствии с ее внутренним правом...». В число деяний, подпадающих под уголовный запрет, вошли активный и пассивный подкуп национальных государственных должностных лиц; отдельно выделен подкуп членов национальных государственных собраний; подкуп иностранных государственных должностных лиц, а также членов иностранных государственных собраний; подкуп должностных лиц международных организаций и членов международных парламентских собраний; подкуп судей и должностных лиц международных судов⁵⁷¹; использование служебного положения в корыстных целях; отмывание дохо-

⁵⁷⁰ Explanatory Report to the Criminal Law Convention on Corruption, Strasbourg, 27.01.1999 // URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800cce44>

⁵⁷¹ Дополнительный Протокол предусматривает криминализацию подкупа также третейских судей и присяжных заседателей. См. текст Протокола на английском языке: URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680008370e>

дов от преступлений, связанных с коррупцией⁵⁷², и некоторые другие. Обращает на себя внимание, что (в отличие от того, как это будет впоследствии сделано в Конвенции ООН) здесь более детально структурирован круг субъектов, чья сфера деятельности может оказаться в соприкосновении с коррупцией, а также — что в тех же императивных формулах в этой же главе предписана криминализация активного и пассивного подкупа в частной сфере. Более того, Конвенция предусматривает принятие законодательных и иных мер, которые могут потребоваться для обеспечения того, чтобы юридические лица могли быть привлечены к ответственности в связи с совершением уголовных правонарушений, заключающихся в активном подкупе, злоупотреблении влиянием в корыстных целях и отмывании доходов, в их интересах каким-либо физическим лицом, действующим в своем личном качестве или в составе органа юридического лица и занимавшим руководящую должность в юридическом лице.

Ряд статей посвящен конкретным мерам, принимаемым государствами в целях расследования соответствующих преступлений и защиты лиц, сотрудничающих с правосудием. Глава четвертая описывает механизмы международного сотрудничества, включая взаимную помощь, правила выдачи, обмен информацией, контакты между компетентными органами.

Радикально важной представляется также единственная статья главы третьей, посвященной мониторингу выполнения Конвенции. В соответствии с этой статьей мониторинг осуществляется Группой государств против коррупции (ГРЕКО). Собственно создание этой международной организации происходило на основе резолюции 99(5) от 01.05.1999, приложением к которой стал ее Устав⁵⁷³. С точки зрения целевого предназначения ГРЕКО призвана повысить способность

⁵⁷² Данный состав сформулирован со ссылкой на Конвенцию Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности от 8.11.1990. Ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 28.05.2001 № 62-ФЗ, но с оговорками; вступила в силу для России с 1 декабря 2001 года.

⁵⁷³ URL: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/1999/Greco\(1999\)1_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/1999/Greco(1999)1_EN.pdf)

ее членов противодействовать коррупции, отслеживая «посредством динамичного процесса взаимной оценки и равноправного давления» согласованность их действий в этой сфере (ст. 1 Устава). В функции ГРЕКО входят мониторинг соблюдения упомянутых выше двадцати принципов борьбы с коррупцией, а также мониторинг имплементации международных правовых инструментов, принятых в рамках исполнения программы борьбы с коррупцией (ст. 2 Устава). Иными словами, ГРЕКО может выступать органом, контролирующим исполнения различных документов, не только Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию.

Каждое государство, присоединившееся к ГРЕКО⁵⁷⁴, может направлять для работы в этой организации не более двух представителей, которые могут участвовать в пленарных заседаниях с правом голоса; каждое государство может представлять список экспертов, которые могут принимать участие в производимых организацией оценках. Другие органы Совета Европы (например, Парламентская ассамблея) также могут направлять своих представителей. Кроме того, ГРЕКО предоставила статус наблюдателя Организации по экономическому развитию и сотрудничеству и ООН, представленной Управлением ООН по наркотикам и преступности⁵⁷⁵.

В рамках своего функционирования ГРЕКО принимает отчеты об оценке всех участников, в рамках определенных раундов, т.е. периодов времени, определяемых самой организацией, в ходе которых устанавливается, насколько то или иное государство соответствует требованиям определенных правовых инструментов. Для каждого раунда создается свой вопросник, определяющий рамки оценки, направляемый государствам. Отобранная группа экспертов изучает ответы, полученные по этому вопроснику, но может, не ограничиваясь

⁵⁷⁴ Документами специально оговорено, что членами ГРЕКО могут быть не только государства, входящие в состав Совета Европы. В настоящее время в организацию входят представители 49 государств (48 европейских, включая Россию — с 2007 г., и США).

⁵⁷⁵ URL: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/3.%20What%20is%20GRECO_en.asp

этим, также посещать государство для выяснения ситуации на месте. По итогам собранной информации экспертная группа готовит предварительный отчет, который направляется сначала самому проверяемому государству для получения его комментариев, и лишь после этого представляется ГРЕКО. Именно ГРЕКО принимает окончательный отчет по государству, который может содержать рекомендации по улучшению национального законодательства и практики противодействия коррупции; впоследствии государства отчитываются об исполнении этих рекомендаций (ст. 10 – 15 Устава).

По мнению, высказанному в литературе, наиболее сильной стороной работы ГРЕКО является согласительная процедура, в рамках которой оценивается выполнение рекомендаций. Оценка того, была ли рекомендация выполнена удовлетворительно, частично или не выполнена совсем, основывается на оперативной сводке, сопровождаемой приложениями от участника оценки спустя 18 месяцев после принятия отчета об оценке. Если не все рекомендации были выполнены, срок для их выполнения может быть продлен еще на 18 месяцев. Работа предусматривает также специальную процедуру взаимодействия с государствами, реакция которых на рекомендации признана глобально неудовлетворительной⁵⁷⁶; на практике такая процедура еще ни разу не применялась, что косвенно может свидетельствовать о том, что ГРЕКО представляет собой достаточно эффективную организацию сотрудничества, позволяющую обеспечить платформу для обмена опытом о лучших практиках и одновременно — средство взаимного давления⁵⁷⁷.

⁵⁷⁶ См.: Коррупция: природа, проявления, противодействие. — С. 93 – 94.

⁵⁷⁷ Первый сводный доклад по России был принят ГРЕКО 5 декабря 2008 г. по итогам двух раундов оценки // URL: <http://www.hri.ru/news/?content=news&id=431>. Отчет по Российской Федерации о соответствии с рекомендациями ГРЕКО, принятый на 49-м пленарном заседании 29 ноября — 3 декабря 2010 г. см.: URL: http://www.supcourt.ru/Show_pdf.php?id=8527. Дополнение к отчету было принято на 58-м пленарном заседании 3 – 7 декабря 2012 г., см.: URL: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2010\)2_Add_RussianFederation_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2010)2_Add_RussianFederation_EN.pdf), Сводный доклад ГРЕКО был опубликован 15 марта 2013 г. В нем все рекомендации были разделены на две группы — успеш-

Вторым юридически обязательным документом, принятым в рамках Совета Европы, стала **Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию**⁵⁷⁸, подписанная 4 ноября 1999 г. и вступившая в силу 1 ноября 2003 г. Она сфокусирована на создании эффективных гражданско-правовых средств возмещения ущерба от актов коррупции. Примечательно, что в ней дано определение коррупции, которая для целей данной Конвенции «означает просьбу, предложение, дачу или принятие, прямо или косвенно, взятки или любого другого ненадлежащего преимущества или обещания такового, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или обещания такового» (ст. 2). Как видим, это достаточно узкое определение, которое пришлось принять с учетом различий в законодательстве государств – участниц Конвенции⁵⁷⁹. Кроме того, оно с очевидностью задумывалось в контексте именно данного документа. Что касается собственно обязательств, то Конвенция предусматривает меры, принимаемые на национальном уровне (закрепление в национальном законодательстве норм, предусматривающих право лиц, понесших ущерб в результате коррупции, подать иск в целях получения полного возмещения ущерба; условия наступления ответственности; недействительность сделок, предусматривающих совершение акта коррупции; требования к отчетности

но выполненные (проведение оценки коррупции в стране; адекватное распределение дел между правоохранительными органами; расширение категорий лиц, подпадающих под нормы о противодействии коррупции и др.) и частично выполненные (по установлению режима исключительного уголовного преследования за коррупционные преступления; по усилению независимости правоохранительных органов и усилению судебной власти; по снижению числа лиц, защищенных иммунитетом; по закреплению ответственности юридических лиц, причастных к коррупционным деяниям; по защите заявителей о коррупционных нарушениях и некоторые другие), см.: Примаков Д. Новый отчет ГРЕКО по России // URL: <http://transparency.org.ru/v-rossii/novyi-otchet-greko-po-rossii>

⁵⁷⁸ URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007f58d>

⁵⁷⁹ См.: Сибгатуллина Л.И. Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию: некоторые правовые аспекты // URL: <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1307038>

компаний и др.); правила международного сотрудничества и контроля за выполнением (который возложен также на ГРЕКО). Россия до настоящего времени не ратифицировала данную Конвенцию и в литературе можно встретить различные оценки необходимости такого шага, в том числе с учетом того, что многие из предусмотренных инструментов в российском гражданском законодательстве уже предусмотрены, но не работают достаточно эффективно на практике при рассмотрении дел, связанных с коррупцией⁵⁸⁰.

Принятие юридически обязательных документов не остановило выработку Советом Европы рекомендательных актов, посвященных отдельным сферам общественных отношений, чувствительных для проявлений коррупции. В их числе следует выделить Рекомендацию Комитета министров от 11.05.2000⁵⁸¹, в приложении к которой содержится Модельный кодекс поведения для государственных служащих, а также Рекомендацию от 08.04.2003 об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний⁵⁸². Последняя предлагает государствам закрепить нормы, регулирующие правила материального обеспечения партий со стороны государства и частных лиц (в том числе такие правила дарения, которые не допускали бы ни причинения вреда деятельности партий, ни уменьшения их независимости), а также правила финансирования деятельности кандидатов на выборах и уже избранных представителей (включая требования по ограничению расходования средств, отчетам обо всех прямых и косвенных расходах на избирательную кампанию, обеспечению прозрачности бюджетов политических партий и т.д.).

⁵⁸⁰ Ср., например подходы: Добрякова Н.И. К вопросу об имплементации Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию // Российская юстиция. 2010. № 8. — С. 45 – 46; Морозов А. Н. Международно-правовые и внутригосударственные аспекты присоединения России к Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию // Журнал российского права. 2014. №. 3.

⁵⁸¹ URL: http://polis.osce.org/library/details?doc_id=2683&ru=%2Flibrary%2Fdetails%3Fdoc_id%3D2658&lang=ru

⁵⁸² URL: http://s3.netangels.ru/inova-media/project_mo_97/1c/3a/20/89/26e9/5.pdf

Для России могут рассматриваться как актуальные и инструменты других региональных организаций. Например, Межпарламентской Ассамблеей государств — участников СНГ в 2003 году был принят Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике»⁵⁸³, содержащий в числе прочего и достаточно корректное определение коррупции («подкуп (получение или дача взятки), любое незаконное использование лицом своего публичного статуса, сопряженное с получением выгоды (имущества, услуг или льгот и (или) преимуществ, в том числе неимущественного характера) как для себя, так и для своих близких вопреки законным интересам общества и государства, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу»⁵⁸⁴), и содержательное наполнение антикоррупционной политики как предмета правового регулирования («отношения по: формированию основных начал антикоррупционной политики, определению ее понятий, целей и принципов; реализации антикоррупционной политики в деятельности по охране прав и свобод человека и гражданина, законных интересов общества и государства; установлению приоритетных сфер и системы мер предупреждения коррупции, а также определению системы субъектов реализации антикоррупционной политики; определению компетенции органов публичной власти национального, регионального и местного уровней в формировании и реализации антикоррупционной политики; определению и проведению антикоррупционной политики в правотворческой и правоприменительной деятельности; укреплению законности и правовых основ функционирования органов государственной власти и местного самоуправления; формированию общественного правосознания в соответствии с антикоррупционными стандартами; формированию основ международного сотрудничества в реализации мер антикоррупционной политики»). Здесь можно видеть

⁵⁸³ URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=64250

⁵⁸⁴ Безусловно, вопросы есть и по этому определению. Каково понимание «публичного статуса»? означает ли этот термин, что аналогичные деяния о частной сфере не рассматриваются как коррупционные? Каким образом должны определяться «законные интересы» общества и государства?

целый ряд составляющих, имеющих значение для различных отраслей, в том числе для конституционного права. Существует также Модельный закон «О противодействии коррупции» от 25.11.2008 (в обновленной редакции).

Разработкой модельных законов деятельность Межпарламентской ассамблеи не ограничивается. Следует отметить по крайней мере два документа, имеющих потенциал (отчасти уже и реализованный) практического применения в борьбе с коррупцией: Рекомендации по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (приняты постановлением Ассамблеи от 23.11.2012 № 38-18) и Рекомендации по проведению антикоррупционного мониторинга в государствах – участниках СНГ (приняты постановлением Ассамблеи от 23.11.2012 № 39-22).

Кроме того, в науке звучат серьезные предложения по созданию Евразийской антикоррупционной стратегии, которая позволила бы «консолидировать в рамках евразийского пространства взаимодействие по реализации антикоррупционных конвенций, действующих под эгидой различных объединений (ООН, ОЭСР, Совет Европы, СНГ и т.д.)»⁵⁸⁵.

Задача интенсификации сотрудничества по вопросам противодействия коррупции с региональными организациями, способными исходить не только из общих целей, но и из близких способов их достижения, по-прежнему определяется как актуальная для России⁵⁸⁶.

Отраслевые стандарты

Особую значимость в сфере противодействия коррупции имеет деятельность Организации Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР), имеющей целью развитие полити-

⁵⁸⁵ Каширкина А.А., Морозов А.Н. Антикоррупционные мониторинговые механизмы в деятельности международных организаций на универсальном и региональном уровнях // Журнал российского права. 2014. № 10. Авторы рассматривают различные варианты принятия такой Стратегии, склоняясь к форме международного договора, не ущемляющего сотрудничество в рамках иных международных договоров антикоррупционной направленности.

⁵⁸⁶ См., напр: Лошакова С.А. Указ. соч.

ки, направленной на улучшение экономического и социального благополучия людей во всем мире⁵⁸⁷. Роль этой организации в борьбе с коррупцией определяется тем, что, во-первых, в ее составе находятся страны, являющиеся крупнейшими субъектами международной торговли и «родиной» для крупнейших транснациональных компаний, а во-вторых (и это до некоторой степени связано с первым соображением), именно ОЭСР выступала движущей силой, стоявшей за разработкой ряда международных антикоррупционных инструментов⁵⁸⁸.

Основным инструментом, принятым в рамках самой ОЭСР, является **Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок**⁵⁸⁹ (далее — Конвенция ОЭСР), подписанная 17 декабря 1997 г. и вступившая в силу 15 февраля 1999 г. Не будучи членом ОЭСР, Российская Федерация присоединилась к этой Конвенции в 2012 г.⁵⁹⁰

В отличие от ряда других антикоррупционных инструментов, в данном случае речь идет только об активном подкупе и только иностранных должностных лиц для получения неправомерного преимущества при заключении коммерческой сделки на международном уровне. При этом от государств требуется установить ответственность не только для физических лиц, но и для юридических. В соответствии со статьей третьей, «1. Подкуп иностранного должностного лица подлежит эффективному и соразмерному уголовному наказанию, носящему сдерживающее воздействие. Диапазон наказаний должен быть соразмерным тому, который установлен Стороной за подкуп должностных лиц своих государственных органов и, в случае физических лиц, будет включать лишение свободы на срок, достаточный для обеспечения эффективной взаимной правовой помощи и экстрадиции преступников. 2. В случае

⁵⁸⁷ Членами ОЭСР в настоящее время являются 35 государств (наряду с европейскими это также Австралия, Израиль, Новая Зеландия, США, Чили, Южная Корея и Япония). Россия в их число не входит, но в ряде соглашений, принятых в рамках ОЭСР, участвует.

⁵⁸⁸ См.: Wouters J., Ryngaert C., Cloots A.S. Op.cit. — P. 24 – 25.

⁵⁸⁹ URL: http://cikrf.ru/protiv_corrupcii/normativ_docs/conv_1997.html

⁵⁹⁰ См.: Федеральный закон от 01.02.2012 № 3-ФЗ.

если в соответствии с правовой системой какой-либо Стороны уголовная ответственность к юридическим лицам неприменима, то эта Сторона обеспечит применение эффективного и соразмерного неуголовного наказания, носящего сдерживающее воздействие, за подкуп иностранных должностных лиц, включая финансовые санкции».

Поскольку речь идет о подкупе иностранных должностных лиц, большая часть Конвенции ОЭСР посвящена вопросам юрисдикции, взаимной правовой помощи и экстрадиции. При этом в Конвенции имеется важное положение, касающееся гражданства как правовой связи лица с государством: Сторона, которая отклоняет просьбу другой Стороны об экстрадиции конкретного лица, виновного в подкупе иностранного должностного лица, только на основании того, что это лицо является ее гражданином, должна передать дело своим компетентным органам для судебного преследования данного лица. Иными словами, отказ от экстрадиции граждан допускается, но при этом речь идет о том, что государство «принадлежности» виновного лица само предпримет усилия по его преследованию и наказанию.

Мониторинговый механизм исполнения Конвенции ОЭСР привязан к специальной Рабочей группе и состоит из двух этапов: на первом государство производит своего рода самооценку того, насколько ею выполняются положения Конвенции, на втором — имеет место взаимная оценка; по итогам каждого из этапов формируются рекомендации для государства⁵⁹¹.

В рамках ОЭСР также был принят ряд рекомендаций. В их ряду⁵⁹² выделим особо «10 принципов прозрачности и честности лоббирования»⁵⁹³, призванных упорядочить с этой точки зрения процессы выработки различных направлений полити-

⁵⁹¹ Отчет по ситуации в Российской Федерации (март 2016) см.: URL: <http://www.oecdru.org/zip/Russia-Phase-2-Written-Follow-up-Report.pdf>

⁵⁹² Более подробный обзор рекомендаций и их связи (с точки зрения обязательств по выполнению) с Конвенцией ОЭСР см.: Nehme M., Juriansz J.F. Corruption, International Business Transactions and the OECD // Transnational Governance: Emerging Models of Global Legal Education / Ed. by M. Head, S. Mann, S. Kozlina. Ashgate, Surrey, 2012.

⁵⁹³ URL: <http://www.oecd.org/corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>

ки в государствах, способствовать созданию законодательной базы для лоббистской деятельности, обеспечить доступность информации о соответствующих практиках для должностных лиц, граждан и бизнеса и сформировать стандарты лоббирования.

Еще одной организацией, способной к созданию отраслевых антикоррупционных стандартов, является Всемирный банк. С 1996 г. контроль над коррупцией входит в шесть параметров государственного управления, на основе которых он оценивает государства⁵⁹⁴. Причиной внимания с его стороны к этой проблеме является то, что коррупция рассматривается не просто как угроза международным сделкам, а как препятствие для нормального развития общества. Впрочем, его методы оценки прогресса антикоррупционных усилий остаются в основном эконометрическими⁵⁹⁵. В отношении частных лиц одной из практических форм реагирования Банком на факты коррупции является включение соответствующих компаний в специальный «черный» список⁵⁹⁶, что означает для них невозможность участвовать в проектах Банка. Данная санкция усиливается за счет заключенного в апреле 2010 г. межбанковского соглашения по этому вопросу⁵⁹⁷.

⁵⁹⁴ И в этом вопросе Банк проводит достаточно жесткую политику. См.: Hostetler C. Going From Bad To Good: Combating Corporate Corruption on World Bank-Founded Infrastructure Projects // *Yale Human Rights and Development Journal*. Vol. 14. 2011. No. 1. — P. 231 – 232. Пять других параметров — это право голоса и подотчетность; политическая стабильность и отсутствие насилия/терроризма; эффективность правительства; качество регулирования; верховенство права.

⁵⁹⁵ См.: Gathii J.T. Defining the Relationship Between Human Rights and Corruption // *University of Pennsylvania Journal of International Law*. 2009. — P. 143 – 144.

⁵⁹⁶ Debarred & Cross-Debarred Firms & Individuals // URL: <http://web.worldbank.org/external/default/main?theSitePK=84266&contentMDK=64069844&menuPK=116730&pagePK=64148989&piPK=64148984>

⁵⁹⁷ Agreement for Mutual Enforcement of Debarment Decisions among Multilateral Development Banks of 9 April 2010 // URL: <http://www.ebrd.com/downloads/integrity/Debar.pdf>. Действует для Группы Всемирного банка, Азиатского банка развития, Африканского банка развития, Европейского банка реконструкции и развития и Межамериканского банка развития.

Неправительственные стандарты

Ключевой неправительственной организацией, работающей более чем в ста странах и сфокусированной на борьбе с коррупцией, является Transparency International⁵⁹⁸. К основным инструментам работы этой организации относится Индекс восприятия коррупции — ежегодный индекс, составляемый на основе экспертных опросов и отражающий уровень восприятия коррупции в государственном секторе различных стран⁵⁹⁹. Этот подход может естественным образом столкнуться с определенной критикой — прежде всего, восприятие коррупции в той или иной стране не обязательно отражает действительный ее уровень; затем, речь идет только об оценках коррупции в государственном секторе, т.е. политической и административной коррупции, которую, по видимому, не всегда можно с полным основанием отделять от коррупционных проявлений в частном секторе, наконец, данные для Индекса приходят из разных источников и только по странам с информацией, доступной для оценки. Тем не менее Индекс восприятия коррупции может существенным образом дополнять картину, складывающуюся на основе более «регулярной» статистики, никогда не представляющей проблему исчерпывающим образом в силу разнообразия ее проявлений и латентного характера многих из них⁶⁰⁰. Индекс, означающий ранжирование государств, может иметь практические последствия, оказывая влияние, например, на принятие инвестиционных решений различными, в том числе крупными транснациональными компаниями; для самого оцениваемого государства он является своеобразным марке-

⁵⁹⁸ Сайт российской общественной организации «Центр антикоррупционных исследований и инициатив “Трансперенси Интернешнл — Россия”», присоединившейся к международному движению Transparency International: URL: <http://transparency.org.ru/>

⁵⁹⁹ Индекс представляет собой балл от 0 до 100, где 0 получают страны с самым высоким уровнем восприятия коррупции, а 100 — с самым низким. В 2015г. Россия получила 29 баллов, оказавшись в одном ряду с Азербайджаном, Гайаной и Сьерра-Леоне // URL: <http://transparency.org.ru/index-vospriatiia-korruptcii/index-vospriatiia-korruptcii-2015-rossia-podnialas-na-119-mesto>

⁶⁰⁰ См.: Там же.

ром наиболее актуальных нерешенных в рамках борьбы с коррупцией задач.

В мире существуют и иные неправительственные «площадки» для обсуждения и предложения решений проблем коррупции — Международная торговая палата⁶⁰¹, Freedom House⁶⁰², Всемирный экономический форум⁶⁰³. Соответствующие инициативы, хотя и носят рекомендательный характер, имеют потенциал позитивного эффекта на уровне отдельных компаний, отраслей и публично-частного партнерства.

§ 3. Значение международных правовых и этических антикоррупционных стандартов для российского конституционного права

Не возникает сомнений в том, что международному сотрудничеству в сфере противодействия коррупции в последние десятилетия придан новый импульс. Тем не менее основная ответственность в этой сфере по-прежнему сохраняется за государствами, в чьи задачи входит осуществление на практике достаточно широкого и, в целом, скореллированного по общему направлению воздействия круга международных стандартов.

При поверхностном взгляде на международные документы может возникнуть ощущение, что соответствующие задачи остаются в рамках только таких отраслей права, как уголовное, гражданское, административное и финансовое; однако базовые предпосылки эффективной реализации международных стандартов напрямую связаны со степенью «готовности»

⁶⁰¹ Сайт российского комитета: URL: <http://www.iccwbo.ru/>. Всемирной торговой палатой еще в 1977 г. были разработаны Правила по борьбе с коррупцией, ориентированные на саморегулирование бизнеса; в 2011 г. они были существенно дополнены.

⁶⁰² URL: <https://freedomhouse.org/>. Деятельность организации ориентирована на оценку уровня реализации ряда гражданских и политических свобод. Противодействие коррупции — одно из многих ее направлений.

⁶⁰³ URL: <https://www.weforum.org/>. В рамках этого форума была разработана Инициатива «Партнерство против коррупции», содержащая целый ряд антикоррупционных обязательств для бизнеса.

к ним, в первую очередь, конституционного права. Нормы именно конституционного права должны быть задействованы при противостоянии таким стоящим за коррупцией угрозам (подчеркнутым в преамбулах целого ряда международных актов), как подрыв институтов и ценностей демократии, этических основ и справедливости, нарушение политической стабильности, причинение ущерба принципу верховенства права. Представляется, что проблема коррупции как явления, имеющего корни в определенных социальных и политических практиках, не может получить адекватного ответа без выстраивания надлежащей системы организации публичной власти и ее функционирования, в том числе — взаимодействия с иными субъектами конституционно-правовых отношений. Соответственно, далее будут рассмотрены два основных блока вопросов в этой сфере — создание эффективной системы управления обществом и государством и защита прав человека.

Эффективное управление

Принципы надлежащего управления⁶⁰⁴ публичными делами являются предметом особой заботы со стороны международного сообщества, действующего на разных уровнях. Поскольку по сути коррупция имеет непосредственное отношение к злоупотреблению властными полномочиями, для выстраивания системы противодействия ей имеют значение базовые пределы власти, призванные очертить характеристики юридических возможностей субъектов властных отношений и не допустить такого злоупотребления. В числе подобных пределов (являющихся необходимыми с точки зрения предотвращения и ликвидации практик системной коррупции) можно назвать и кратко охарактеризовать следующие.

⁶⁰⁴ Ср. с англ. «good governance» или фр. «bonne gouvernance». На русский язык соответствующий термин переводится обычно как «эффективное управление», или «надлежащее управление». Суть такого рода управления в науке передается через понятийный ряд — прозрачность публичной деятельности, контроль коррупции, свободное функционирование рынков, демократия, верховенство права. См.: Meisel N., Ould Aoudia J. L'insaisissable relation entre «bonne gouvernance» et d veloppement // *Revue Economique*. Vol. 59. 2008. №. 6. — P. 1159.

1. *Принцип разделения властей.* В контексте действия этого принципа можно выделить целый ряд соображений, определяющих специфику принятия властных решений на практике:

— изначально принцип разделения властей требует установления компетенции отдельных органов государственной власти. В современном понимании пределы компетенции, вводимые данным принципом, должны охватывать не только распределение полномочий между органами государственной власти, относящимися к различным ее ветвям, призванное не допустить монополизацию власти, но и правила взаимодействия между этими органами, направленные на обеспечение их сотрудничества и эффективного функционирования. Законодательная власть призвана обеспечить базовые сдержки для исполнительной власти; судебная власть (в том числе органы конституционной юстиции, действующие как немажоритарная гарантия⁶⁰⁵ принципа разделения властей) — сдержки для обеих так называемых политических ветвей. В этом смысле конфигурация разделения властей и практика рассмотрения споров между органами публичной власти оказывает самое непосредственное влияние на принятие любых политических решений, в том числе в рамках выстраивания политики противодействия коррупции. С учетом ряда факторов, определяющих относительное усиление исполнительной власти в современных государствах (интернационализация правового порядка при решающем участии в процессах принятия решений на международном уровне представителей исполнительной власти; необходимость гибкого реагирования на ряд угроз, каковое может быть обеспечено в первую очередь оперативными действиями исполнительной власти; выполнение распределительной функции в государстве, построенном по типу социального, предполагающее определенную дискрецию в рамках администрирования, необходимость принятия высокопрофес-

⁶⁰⁵ О современном понимании принципа разделения властей и действии немажоритарных гарантий, в том числе в обществах, осуществляющих транзит к принципу конституционного государства см.: Тониатти Р. «Живой» суд для «живого» права: конституционная транзитология и государственные сдержки и противовесы // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5.

сиональных конкретных решений во многих отраслях управления и др.⁶⁰⁶), актуализируется поиск путей адекватного отражения в законодательстве пределов усмотрения именно для исполнительной власти (в том числе в случае делегирования ей полномочий). В этом смысле особенно важно, чтобы правила и практика создания нормативных правовых актов, включая законы, учитывали стандарты их антикоррупционной экспертизы. Кроме того, в своей деятельности исполнительные органы власти должны руководствоваться антикоррупционными программами⁶⁰⁷, призванными обеспечить действие комплекса мер предупреждения и пресечения актов коррупции;

— в рамках принципа разделения властей особо следует выделить нормы, регулирующие осуществление контроля одними органами власти в отношении других. Здесь следует различать два аспекта. Во-первых, международными стандартами предусматривается создание специальных органов, призванных координировать антикоррупционную деятельность всей системы государственной власти (либо наделение соответствующими полномочиями каких-либо из уже существующих органов). Во-вторых, серьезный потенциал сдерживания злоупотреблений, в том числе коррупционной направленности, видится в надлежащем функционировании контрольных механизмов, заложенных в конституции в рамках реализации определенной для каждого конкретного государства модели разделения властей. С учетом современного воплощения этого принципа, приводящего во многих странах к тому, что чаще всего противостоят друг другу не законодательная и исполнительная власть, а правящее большинство (политическая сила, победившая в ходе выборов, или их коалиция), стоящее

⁶⁰⁶ См., например: Фосскуле А. Эрозия парламентской системы в Федеративной Республике Германии // Сравнительное конституционное обозрение. 2004. № 2. — С. 59 – 63.

⁶⁰⁷ Для России базовыми документами на сегодняшний день являются Указ Президента РФ от 13.04.2010 № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 – 2011 годы» и Указ Президента РФ от 01.04.2016 № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 – 2017 годы».

и за законодательной, и за исполнительной ветвями власти, и оппозиционное меньшинство, на первый план выходят механизмы контроля, доступные именно для оппозиции⁶⁰⁸. Для российского конституционного права сохраняют свою значимость вопросы, связанные с надлежащим нормативным обеспечением парламентского контроля, созданием механизмов, доступных для политической оппозиции, и особенно — формированием практики их реального применения. Кроме того, соответствующие механизмы не могут быть реализованы в безвоздушном, точнее — в без — или дезинформационном пространстве; следовательно, принцип разделения властей в этой части должен быть дополнен принципами свободной циркуляции и доступности информации о действиях и решениях уполномоченных на их принятие лиц⁶⁰⁹;

— разделение властей по горизонтали в ряде случаев дополняется разделением властей по вертикали. Децентрализация власти представляет собой предел власти публичных органов разного уровня и предполагает установление компетенции таких органов с целью повышения эффективности функционирования всех уровней, а равно и правил «соучастия» функционирующих на соответствующих уровнях органов власти в деятельности друг друга. В федеративном государстве, каким является Россия, речь идет о сохранении единого правового «антикоррупционного пространства» при взаимодействии разных уровней власти друг с другом и частными субъектами отношений. В частности, это означает необходимость дальнейшего совершенствования модели распределения полномочий между федеральным центром и субъектами, но особенно остро стоят проблемы в области финансово-экономического

⁶⁰⁸ См.: Троицкая А. Парламентская оппозиция в системе разделения властей: организационные гарантии и доступные инструменты контроля // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 1.

⁶⁰⁹ Чаще всего речь идет о правилах функционирования СМИ; однако на практике востребованы также специальные инструменты сбора информации о должностных лицах (этапах карьеры, финансовом и имущественном положении и т.д.).

федерализма⁶¹⁰, не улучшающие коррупционную ситуацию в целом.

2. *Принцип народовластия.* Здесь также можно обозначить именно для конституционного права некоторые векторы приложения усилий, направленных на снижение рисков, связанных с коррупцией:

— прежде всего, перед государством стоит задача обеспечения того, чтобы его суверенитет действительно оставался произведен от суверенитета народа. Используя в этом контексте формулу Р. Клитгаарда (Коррупция = Монополия + Свобода действий – Подотчетность), можно заметить особенности ее действия для органов публичной власти, имеющих в ряде случаев монополию на принятие решений. Однако, как подчеркивается в литературе, «уравнение коррупции имеет в виду не столько момент принятия решения, сколько соответствующую функцию в широком смысле, предполагая в том числе конкуренцию мнений, взглядов, позиций, которые формулируются до принятия решения и должны быть учтены так или иначе. Само по себе монопольное принятие решения не представляет большой угрозы, когда основывается на предшествующем ему диалоге и учитывает альтернативы»⁶¹¹. Думается, тут имеется заметная связь с реализацией гражданами различных форм прямой демократии, в первую очередь — выборов и референдумов. Международные стандарты финансирования избирательных кампаний, кандидатов и шире — стандарты организации и проведения голосований в этом смысле имеют большое значение как меры противодействия коррупции не только в момент собственно реализации этих форм демократии, но и для последующего функционирования сформированных на основе волеизъявления граждан органов власти. Представи-

⁶¹⁰ См.: Основы конституционного строя России: двадцать лет развития / под ред. А.Н. Медушевского. М., 2013. — С. 146 – 149; Кузнецова О. Экономическая составляющая федеративных отношений // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 2. — С. 34 – 44; Умнова И. Проблемы дефедерализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 2. — С. 45 – 55.

⁶¹¹ Швердяев С.Н. Указ. соч. — С.77.

тельные органы, действительно отражающие соотношение между различными социальными группами, имеющие потенциал внутреннего сдерживания, смогут принимать решения с меньшими коррупционными рисками. Кроме того, будучи избраны, такие органы не должны выходить из-под контроля граждан, для которых принципиальной остается возможность влиять на принимаемые решения и на интервале между выборами. Механизмы такого контроля — особый объект внимания для конституционного права. С институциональной точки зрения необходимо различать императивные и консультативные институты, позволяющие гражданам, соответственно, выражать свою волю, принимая властное решение обязательным и окончательным образом, или озвучивать мнение, подлежащее учету компетентным органом, правомочным выбрать конкретную формулу решения⁶¹². Вопрос заключается в том, чтобы сохраняя баланс использования различных институтов, не допуская ширококомасштабного «замещения» одних институтов прямой демократии другими, особенно если речь идет о перекрытии возможностей для императивных форм и введении вместо них консультативных, вдобавок таких, которые оставляют органам власти практически неограниченную свободу усмотрения при принятии (или непринятии) окончательного решения⁶¹³;

— с позиций принципа народовластия и права граждан на участие в управлении делами государства имеет значение не только положительная или нейтральная реакция граждан на действия органов публичной власти и их должностных лиц, но также позиция несогласия, в том числе выраженная в адрес проявлений коррупции. Несогласие, выражаемое с целью до-

⁶¹² См. Авакьян С.А. Конституционное право России. В 2 томах. Т. 1. М., 2014. — С. 389.

⁶¹³ Применительно к России о замещении общегосударственного референдума и народной законодательной инициативы институтом «общественных инициатив» см.: Прудентов Р.В. Методы регулирования протестных отношений // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10. — С. 8. См. также: Гражданское общество как гарантия политического диалога и противодействия экстремизму: ключевые конституционно-правовые проблемы / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2015. — С. 43.

несения его до властных структур (способами, адекватными этой цели), приобретает характер протеста. Именно по связи с публичной сферой, сферой осуществления власти протест следует рассматривать как политическое явление, даже если непосредственно высказываемые требования носят социальный или экономический характер (впрочем, как будет показано ниже, непроницаемой границы между разного рода требованиями часто нет). В таком контексте выражение протеста и реакции на него представляют собой неотъемлемую часть процесса управления. Конструирование комплексного конституционного права на протест, не сводимого к сумме политических прав, дающих вклад в его осуществление (свобода слова, свобода проведения публичных мероприятий, свобода объединений, избирательные права и др.), означает признание самостоятельной ценности за возможностью занимать, представлять и продвигать позицию, не совпадающую с позицией других субъектов властных отношений, по различным вопросам управления государством. Подобная реализация идеи представительства народа и контроля, осуществляемого гражданами в отношении представителей власти, способна дать свой вклад в противодействие коррупции, с которой сталкиваются граждане, и одновременно сама является одним из цивилизованных способов разрешения конфликтов между различными субъектами политических отношений, не позволяющих усугублять коррупционные схемы. В Российской Федерации отдельные конституционно-правовые акты в этой части представляются весьма проблематичными и требующими внимания в контексте обеспечения эффективного управления⁶¹⁴;

— особенности принятия решений представительными органами власти актуализируют для конституционного права проблемы, связанные с лоббизмом. Лоббизм как форма связи негосударственных структур с государственными ин-

⁶¹⁴ Здесь следует назвать акты, регулирующие порядок проведения публичных мероприятий (особенно в части установления ответственности в этой сфере), общественные отношения с участием организаций, оказавшихся в числе «иностранных агентов», конструкцию «антиобщественного поведения» и др.

ститутами⁶¹⁵ (с целью оказания давления в пользу принятия определенного решения) требует упорядочивания, поскольку в противном случае вырождается в крайне негативные формы, приобретающие коррупционные черты. С учетом зарубежного опыта в науке предлагаются различные конкретные меры, которые регулировались бы специальным законом, — законодательное разделение лоббистской деятельности и активности различных групп интересов, официальная регистрация лоббистов, установление к ним требований, в том числе по отчетности и ведению проектов, обоснованных с точки зрения общественного блага, корректировка статуса парламентариев, направленная на ограничение их возможности получать финансирование, обеспечение общества информацией о лоббистской деятельности и др.⁶¹⁶ Проблема состоит в том, что одно только принятие законодательства о лоббизме не является панацеей. Помимо системной перестройки способа работы органов публичной власти необходимы также релевантные шаги со стороны бизнес-сообщества, способного принять на вооружение соответствующие международные стандарты (некоторые из которых, как мы видели, ориентированы именно на него)⁶¹⁷;

— в этой части нельзя не сказать и о значении для дела противодействия коррупции гражданского общества в целом, обладающего высоким потенциалом согласования и продвижения интересов различных социальных групп. Именно конституционное право выражает соотношение современного государства и гражданского общества и ключевые основы их взаимодействия, во-первых, формируя статусные характеристики отдельных институтов гражданского общества, призван-

⁶¹⁵ См.: Фельдман П.Я. Нужен ли в России закон о лоббизме // Власть. 2014. № 2. — С. 120.

⁶¹⁶ См., например: Лоббизм в США. Как осуществляется лоббизм в США и что можно позаимствовать для России. М., 2013. — С. 38 – 41.

⁶¹⁷ В стратегиях взаимоотношений бизнеса и власти заложена определенная гибкость и потенциал к трансформации. Обзор см.: Камнев Д.Г. Взаимодействие власти и бизнеса по проблемам развития российской экономики: перспективы создания института лоббизма в современной России // PolitBook. 2012. № 4. — С. 71 – 75.

ных обеспечивать развитие культуры политического действия в стране, и, во-вторых, защищая их (в полном соответствии с международными стандартами) от давления со стороны субъектов, ориентированных на сохранение социально опасных практик в управлении.

3. *Принцип верховенства права.* Не случайно этот принцип озвучивается целым рядом международных организаций в связке с идеей противодействия коррупции, как предполагающий подчинение нормам права всех субъектов властных отношений. Выделим здесь два момента, напрямую определяющих успешность противодействия коррупции в русле данного принципа:

— прежде всего, речь идет о правотворческой работе, изначально проводимой в соответствии с идеей противодействия коррупции. Здесь имеется в виду две вещи: во-первых, принятие собственно антикоррупционного законодательства (в рамках международных стандартов создания «антикоррупционной политики»), и во-вторых, формулирование положений различных актов таким образом, чтобы своевременно выделить и исключить коррупциогенные факторы⁶¹⁸. Соответствующие требования должны быть учтены уже на стадии подготовки законопроекта как части законодательного процесса, регулируемого нормами конституционного права⁶¹⁹. Авторами, рассматривающими антикоррупционную экспертизу как разновидность правовой экспертизы, была высказана идея о том, что серьезное отношение к этому процессу предполагает оценку проверяемых объектов как по позициям, содержащимся в специальных правовых актах⁶²⁰, так и с точки зрения соблюдения

⁶¹⁸ См.: Будатаров С.М. Коррупциогенные факторы: понятие, виды, проблемы их практического применения // Мониторинг правоприменения. 2013. № 2.

⁶¹⁹ См.: Виноградов Т.П. Разработка качественного закона: требования к проекту // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 1. — С. 147.

⁶²⁰ См.: Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»; Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

базовых правовых принципов⁶²¹; содержательное наполнение таких принципов до степени их инструментального применения — опять же задача в значительной степени именно для конституционного права;

— принцип верховенства права предполагает также определенные процедуры правоприменения и разрешения конфликтов как между органами власти, так и между ними и гражданами и их объединениями. Особый упор в рамках конституционного права должен быть сделан на построение и установление базовых принципов функционирования судебной системы. Необходимость сохранять связанность органов государственной власти правом актуализируют вопросы «плотности судебного контроля» (в том числе осуществляемого в рамках административной юстиции), способного обеспечивать защиту как субъективных прав граждан, так и объективного правопорядка⁶²², в том числе от коррупционных посягательств.

Соотнесение коррупции с принципами, лежащими в основе эффективного управления делами общества и государства, призвано подчеркнуть разрушительность коррупционных практик для правопорядка в целом. Неспособность субъектов политических отношений противодействовать коррупции, особенно приобретающей системные черты, ставит под угрозу самую возможность политического и экономического развития страны в русле конституционализма⁶²³.

Защита прав человека

В предисловии к официальному изданию Конвенции ООН против коррупции была озвучена идея о наличии связи между этим явлением и правами человека: «Коррупция — это страш-

⁶²¹ См.: Мелешко А.О. Объект и предмет антикоррупционной экспертизы // Вестник Омского университета. Серия Право. 2012. № 1. — С. 156 – 157;

⁶²² См.: Слащилин А. Административная юстиция: перспективы в России в свете опыта Германии // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 4. — С. 104.

⁶²³ См.: Cleveland M., Favo Ch., Frecka T., Owens Ch. Trends in the International Fight Against Bribery and Corruption // Journal of Business Ethics. 2009. — P. 199 – 200.

ная чума, которая поражает общество самым различным образом. Она подрывает основы демократии и верховенства права, *ведет к нарушению прав человека*, препятствует работе рынков, ухудшает качество жизни и создает условия для процветания организованной преступности, терроризма и других явлений, угрожающих безопасности человека»⁶²⁴. Хотя в последующем тексте права человека не упоминаются, этой идеи оказалось достаточно для помещения проблемы коррупции в контекст защиты прав человека.

В литературе подчеркивается, что в таком подходе есть не только теоретический, но и прагматический смысл⁶²⁵. Во-первых, контекст защиты прав человека может означать повышение институциональной и гражданской поддержки антикоррупционных мер, в том числе благодаря своего рода «персонификации» проявлений коррупции и созданию представлений о них как угрозе для каждого конкретного человека, а не просто как о некоем абстрактном «зле»⁶²⁶. Во-вторых, инструментарий прав человека позволяет отдельным жертвам коррупции использовать против нее средства защиты, основанные на конституции⁶²⁷, а оценка коррупции как угрозы для прав человека может вовлечь в процессы мониторинга коррупционных явлений органы (как национальные, так и международные), нацеленные на защиту таких прав⁶²⁸.

Таким образом, в рамках конституционного права следует различать как минимум два разных направления развития

⁶²⁴ Аннан К. Предисловие // Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. Нью-Йорк, 2004. На русском языке документ доступен на сайте: URL: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50028_R.pdf

⁶²⁵ См.: Wouters J., Ryngaert C., Cloots A.S. Op. cit. — P. 69.

⁶²⁶ См.: Hatchard J. Combating Corruption. Legal Approaches to Supporting Good Governance and Integrity in Africa. Cheltenham, 2014. — P. 111.

⁶²⁷ Ibid. — P. 110.

⁶²⁸ Причем, как показывает практика, такие органы могут уделять внимание как правам жертв коррупции, так и правам лиц, обвиняемых в совершении коррупционных действий. См., например: Степаненко Р.А. Влияние решений Европейского Суда по правам человека на практику расследования коррупционных преступлений // Ученые записки Комсомольского-на-Амуре государственного технического университета. 2014. № III-2.

прав человека как инструмента в борьбе против коррупции.

Первое направление — это внимание к *тем правам, реализуя которые* индивиды или группы могут предотвращать или устранять коррупцию. Речь идет, прежде всего, о таких правах, как право на информацию, свобода слова, избирательные права, право на объединение, свобода публичных мероприятий и т.д. Естественно, содержание этих прав не исчерпывается их антикоррупционным «весом»; но по крайней мере в некоторых конфликтных ситуациях, когда речь идет об их ограничении при балансировании различных ценностей, нельзя забывать о том, что этот «вес» может и должен быть добавлен на сторону соответствующего права, что в свою очередь требует более серьезного обоснования для его ограничения⁶²⁹. Интерпретация названных прав в русле международных антикоррупционных стандартов, с тем чтобы их осуществление минимизировало риски коррупции, а не увеличивало их, — актуальная задача для российского конституционного права⁶³⁰.

Второе направление — разработка механизмов защиты прав, нарушенных коррупционными деяниями. Несмотря на кажущуюся простоту этой идеи, часто озвучиваемой в последнее время в достаточно широких категориях, на практике решения требуют многочисленные вопросы, касающиеся способов установления причинно-следственной связи между конкретным деянием и ущербом для права; фиксирования рамок обязательств государства, корреспондирующих определенным субъективным правам; выявления конкретных элементов правового статуса личности, оказавшихся подорван-

⁶²⁹ Некоторые зарубежные авторы усиливают эту идею применительно к конституциям своих стран, полагая, что изначальной целью принятия основного закона было противодействие коррупции и поэтому соответствующие нормативные положения должны толковаться с учетом этой цели. См., например, о Конституции США: Teachout Z. Constitutional Purpose and the Anti-Corruption Principle // *Northwestern University Law Review*. Vol. 108. 2014. — P. 200 – 217.

⁶³⁰ См., например, Чузов В.Е. Повышение прозрачности финансирования политических партий как одно из направлений международного сотрудничества в области противодействия коррупции // *Современные стандарты и технологии противодействия коррупции. Материалы Третьего Евразийского антикоррупционного форума (Москва, 24 – 25 апреля 2014 г.)* / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2015. — С. 118 – 122.

ными в результате коррупции⁶³¹. Перспективными остаются и междисциплинарные исследования, призванные показать, какие категории лиц являются наиболее уязвимыми перед лицом коррупции и какими средствами, в том числе конституционно-правовыми, они могут быть защищены.

Во всех случаях использование конституционно-правового института прав человека может быть направлено на минимизацию проявлений коррупции и ее последствий. Этот институт не подменяет всех антикоррупционных механизмов, но может дать существенный вклад в борьбу с коррупцией.

Суммируя, можно сказать, что российское конституционное право никак не может считаться находящимся в стороне от «больших дорог» противодействия коррупции. Напротив, решения, принимаемые в рамках этой отрасли права, следует признать ключевыми для создания политических, экономических и социальных отношений, свободных от проявлений коррупции.

Заключение

В современном мире коррупция представляет собой глобальное явление, что обуславливает необходимость реагирования на этот вызов на таком же глобальном уровне. В настоящее время существует целый ряд документов против коррупции, принятых на универсальном и региональном уровнях. Их сравнительный анализ показывает, что до формулирования точного образа «врага» в абстрактных категориях, которые смогли бы разделить государства, находящиеся на разном уровне экономического, политического и правового развития, еще далеко, но международному сообществу удает-

⁶³¹ Подробный обзор см.: Corruption and Human Rights: Making the Connection. Versoix, 2009. Документ доступен на сайте: URL: http://www.ichrp.org/files/reports/40/131_web.pdf. В частности речь идет о различении прямых, косвенных и отсроченных нарушениях коррупционными деяниями прав человека, а также — и это может быть существенно при выборе стратегии защиты — базового принципа равноправия.

ся, по крайней мере, выделить ключевые формы коррупции, что само по себе заслуживает понимания и уважения в ситуации, когда было бы проблематично исчерпывающим образом перечислить все возможные способы злоупотребления должностными лицами властью к своей выгоде.

Международные документы различаются как по «географии охвата», так и по содержательным аспектам — некоторые документы (например, Конвенцию ООН) можно отнести к числу общих, охватывающих все основные формы коррупции, а некоторые, более узкие (например, Конвенция ОЭСР), направлены на противодействие отдельным проявлениям коррупции, но зато дают большую степень детализации задач для участников. К явным успехам следует отнести и сопровождение многих материальных положений механизмами контроля за их соблюдением — особенно в этом ряду следует выделить Конвенцию ОЭСР и Конвенции Совета Европы.

Конечно, представленные акты не являются панацеей в борьбе с коррупцией. В некоторых случаях они содержат слишком «мягкие» формулировки в отношении обязательств государств, даже если речь идет о юридических, а не строго политических документах; кроме того, даже те механизмы мониторинга, которые ими предусмотрены, не в состоянии ликвидировать все проблемы. Тем не менее, налицо впечатляющий задел, который позволяет государствам принимать на себя обязательства, выбирая разные скорости для антикоррупционного движения и сохраняя за собой возможность выбора основных параметров соответствующей политики. При надлежащей имплементации международных положений на национальном уровне и действительном стремлении к снижению эффектов коррупции государства могут получить твердую основу для конкретных действий в этом направлении.

Контрольные вопросы и задания

1. Каковы основные преимущества создания международных инструментов противодействия коррупции? Какие

- инструменты представляются вам более эффективными — относящиеся к числу рекомендательных или имеющие юридически обязательную силу?
2. С чем, на ваш взгляд, связана проблема выработки универсального определения термина «коррупция»? Попробуйте предложить свое определение.
 3. Сравните круг обязательств государств и мониторинговые механизмы по различным международным документам. Можно ли отнести частичное содержательное «пересечение» документов, принятых в рамках функционирования разных международных организаций, к недостаткам системы международного сотрудничества в этой сфере? Какие контрольные механизмы за соблюдением обязательств вам представляются оптимальными?
 4. Изучите документы ГРЕКО, оценивающие ситуацию с коррупцией в России. Какие законодательные и административные меры могли бы быть предприняты для выполнения рекомендаций, попавших в число выполненных лишь частично? Какие рекомендации вы предложили бы добавить к имеющемуся списку?

Список литературы

1. Богущ Г.И. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2006. № 3.
2. Каширкина А.А., Морозов А.Н. Антикоррупционные мониторинговые механизмы в деятельности международных организаций на универсальном и региональном уровнях // Журнал российского права. 2014. № 10.
3. Коррупция: природа, проявления, противодействие / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2012.
4. О противодействии коррупции: сборник российского законодательства и международных документов / сост. В.И. Михайлов. М., 2009.
5. Охотский И.Е. Правовой механизм государственной стратегии противодействия коррупции в Российской

- Федерации: конституционно-правовые основы: дисс. ... канд.юрид.наук. 12.00.02. М., 2015.
6. Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций / отв. ред. О.И. Тиунов. М., 2013.
 7. Проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции и практики его применения / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2014.
 8. Современные стандарты и технологии противодействия коррупции. Материалы Третьего Евразийского антикоррупционного форума (Москва, 24 – 25 апреля 2014 г.) / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2015.
 9. Шевердяев С.Н. Конституционно-правовые подходы к разработке антикоррупционной проблематики: основные маршруты // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 4.
 10. Anti-Corruption Policy: Can International Actors Play a Constructive Role / Ed. by S. Rose-Ackerman, P. Carrington. Durham, 2013.
 11. Corruption and Human Rights: Interdisciplinary Perspectives / Ed. by M. Boersma, H. Nelen. Antwerp, 2010.
 12. Corruption and Human Rights: Making the Connection. Versoix, 2009 // URL: http://www.ichrp.org/files/reports/40/131_web.pdf.
 13. Henning P. Public Corruption: A Comparative Analysis of International Corruption Conventions and United States Law // Arizona Journal of International and Comparative Law. Vol. 18. No. 3.
 14. Posadas A. Combating Corruption Under International Law // Duke Journal of Comparative and International Law. Vol. 10. 2000.
 15. Wouters J., Ryngaert C., Cloots A.S. The Fight Against Corruption in International Law. Working Paper No. 94. July 2012 // URL: https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/new_series/wp91-100/wp94-jwouters-cryngaert-acloots.pdf.

ГЛАВА 7. ТЕХНОЛОГИЯ СООТНОШЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРАВОВЫХ СТАНДАРТОВ В УСЛОВИЯХ НОВЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕАЛЬНОСТЕЙ

*Шустров Д.Г.,
кандидат юридических наук, доцент*

Введение

Коррупция является угрозой общепризнанным основополагающим принципам верховенства права, демократии, равенства, справедливости и т.д. Коррупция давно перешагнула государственные границы и стала поистине глобальной проблемой, затрагивающей все страны и правовые порядки, их экономики и моральный облик их обществ. Такой статус глобальной проблемы подразумевает ее решение на глобальном — международном уровне, усилиями сообщества всех государств мира посредством сотрудничества и взаимодействия.

Международное право обратилось к проблеме коррупции во второй половине XX в., сконцентрировавшись на ней в последние десятилетия XX в. и в начале XXI в. Работа над решением этой проблемы продолжается на международном уровне по сей день и вряд ли в ближайшее время увенчается успехом.

Международное право, несмотря на свой статус и значимость, не может решить проблему коррупции в одиночку, вне сотрудничества с государствами, без их помощи и, главное, реального желания победить это зло. В данной связи крайне важно рассмотреть пути взаимодействия международного права и внутригосударственного права по решению проблемы коррупции.

§ 1. Международно-правовые и внутригосударственные антикоррупционные стандарты: проблема соотношения

Понятие международно-правовых антикоррупционных стандартов

Международные антикоррупционные стандарты являются плодом долгой кропотливой работы в рамках универсальных и региональных международных организаций, выражают международный консенсус по основополагающим вопросам противодействия коррупции. Их восприятие внутригосударственным правом является залогом интеграции национального правопорядка в систему глобальной борьбы с коррупцией, соответствия передовым методам противодействия коррупции, согласованности с другими странами в направлении искоренения этой проблемы.

Посредством имплементации международных антикоррупционных стандартов государство развивает свое антикоррупционное законодательство, вводит в него новые правовые средства, приводит его в соответствие с общепризнанными международно-правовыми стандартами, создает условия для верховенства права и справедливого правления.

Противодействие коррупции осуществляется в первую очередь внутригосударственными правовыми средствами. Тем не менее международное право оказывает большую помощь государствам в борьбе с коррупцией, предоставляя им алгоритмы, выработанные на основе серьезного анализа и являющиеся плодом согласования различных точек зрения, которые можно воспринять и последовательно реализовывать.

Международно-правовые и внутригосударственные антикоррупционные стандарты, будучи нормами соответственно международного и внутригосударственного права, отличаются по своей природе, главным образом, с точки зрения способов их создания. Нормы национального права создаются государством, основываются на его суверенной воле. Нормы международного права создаются государствами, на основе согласо-

вания их волю, в результате их взаимных соглашений или при участии международных организаций.

Под международно-правовыми антикоррупционными стандартами понимаются международные обязательства государств, одна из разновидностей международно-правовых норм, регулирующих действия государств и международного сообщества по борьбе с коррупцией. Само слово «стандарты» навеивает мысль об их типовом, базовом характере, об их подобии неким эталонам, образцам, ориентирам, рамкам, которым должно соответствовать регулирование каких-либо отношений.

Международно-правовые антикоррупционные стандарты имеют целью ввести внутригосударственное регулирование отношений по предупреждению, расследованию и пресечению актов коррупции в определенные рамки, задать ему определенное направление развития, направить в определенное русло. Они указывают, какие отношения и как должны быть урегулированы, какие организационные, охранительные меры следует предпринять, какие институты создать и т.д.

Государство, формируя свое антикоррупционное законодательство, должно ориентироваться на международно-правовые антикоррупционные стандарты, находиться в их рамках, следовать указанному в них направлению развития антикоррупционного регулирования.

Источники международно-правовых антикоррупционных стандартов

Международно-правовые антикоррупционные стандарты, будучи нормами международного права, отражаются не только в международных договорах, что очевидно, но и в общепризнанных принципах и нормах международного права, международных обычаях, актах международных организаций и конференций и других источниках международного права.

Согласно ст. 2 Федерального закона «О противодействии коррупции»⁶³², правовую основу противодействия коррупции

⁶³² Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (в ред. от 15.02.2016) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (часть I). Ст. 6228.

помимо национальных нормативных правовых актов составляют общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации. Федеральный закон в данной статье специально повторяет фундаментальное положение ч. 1 ст. 15 Конституции РФ с целью ориентации правоприменителя на международно-правовые антикоррупционные стандарты.

Международно-правовые антикоррупционные стандарты связаны с общепризнанными принципами и нормами международного права. Последние, конечно, таких непосредственных, чисто антикоррупционных, стандартов не заключают, тем не менее оказывают на их формирование, закрепление и применение огромное влияние.

В п. 1 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.2003 № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации»⁶³³ разъясняется, что общепризнанные принципы международного права — основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо.

К общепризнанным принципам международного права, в частности, относятся принцип всеобщего уважения прав человека и принцип добросовестного выполнения международных обязательств.

Общепризнанные нормы международного права — правило поведения, принимаемое и признаваемое международным сообществом государств в целом в качестве юридически обязательного.

Содержание указанных принципов и норм международного права может раскрываться, в частности, в документах ООН и ее специализированных учреждений.

Общепризнанные принципы и нормы международного права являются императивными нормами общего междуна-

⁶³³ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.2003 № 5 (в ред. от 05.03.2013 г.) «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 2 декабря.

родного права (*jus cogens*), занимают вершину нормативной иерархии международного права. Они могут содержаться как в обычном международном праве, так и в договорном международном праве.

«Договор является ничтожным, если в момент заключения он противоречит императивной норме общего международного права. Поскольку это касается настоящей Конвенции, императивная норма общего международного права является нормой, которая принимается и признается международным сообществом государств в целом как норма, отклонение от которой недопустимо и которая может быть изменена только последующей нормой общего международного права, носящей такой же характер», — говорится в ст. 53 Венской конвенции о праве международных договоров⁶³⁴.

В качестве примера общепризнанных принципов и норм международного права, имеющих связь с международно-правовыми антикоррупционными стандартами, можно привести принципы суверенного равенства государств, невмешательства в их внутренние дела, неприменения силы при разрешении споров, мирного урегулирования споров, сотрудничества между государствами, уважения и соблюдения прав человека, добросовестного выполнения международных обязательств и др.

Международные антикоррупционные стандарты в первую очередь находят закрепление в международных договорах на универсальном уровне и на региональном уровне.

Международный договор Российской Федерации — «международное соглашение, заключенное Российской Федерацией с иностранным государством (или государствами), с международной организацией либо с иным образованием, обладающим правом заключать международные договоры (далее — иное образование), в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких связанных между

⁶³⁴ Венская конвенция о праве международных договоров (Вена, 23 мая 1969 г.). Вступила в силу 27 января 1980 г. СССР присоединился к Конвенции Указом Президиума ВС СССР от 04.04.1986 № 4407-ХI с оговорками и заявлением. Конвенция вступила в силу для СССР 29 мая 1986 г. в соответствии с п.2 ст. 84 // Ведомости Верховного Совета СССР. 1986. № 37. Ст. 772.

собой документах, а также независимо от его конкретного наименования» (п. «а» ст. 2 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации»⁶³⁵).

На универсальном уровне международные антикоррупционные стандарты представлены в Конвенции ООН против коррупции⁶³⁶. Она была принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г. Российская Федерация ратифицировала Конвенцию Федеральным законом от 8.03.2006 № 40-ФЗ с заявлениями. Конвенция вступила в силу для Российской Федерации 8 июня 2006 г.

На региональном уровне международные антикоррупционные стандарты для Российской Федерации представлены региональными международными договорами, в том числе:

— Конвенцией о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в международных коммерческих сделках, принятой Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) 21 ноября 1997 г.⁶³⁷ Она вступила в силу 15 февраля 1999 г. Российская Федерация присоединилась к Конвенции Федеральным законом от 01.02.2012 № 3-ФЗ. Конвенция вступила в силу для Российской Федерации 17 апреля 2012 г.;

— Конвенцией об уголовной ответственности за коррупцию, принятой Комитетом министров Совета Европы 27 января 1999 г.⁶³⁸ Она вступила в силу 1 июля 2002 г. Российская Федерация ратифицировала Конвенцию Федеральным законом от 25.07.2006 № 125-ФЗ. Конвенция вступила в силу для Российской Федерации 1 февраля 2007 г.

Стоит обратить внимание на то, что многие государства, в том числе Россия, одновременно являются участниками не-

⁶³⁵ Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» (в ред. от 12 марта 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

⁶³⁶ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г. // Собрание законодательства РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.

⁶³⁷ Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (Стамбул, 21 ноября 1997 г.) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 17. Ст. 1899.

⁶³⁸ Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию ETS № 173 (Страсбург, 27 января 1999 г.) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. Ст. 2394.

скольких международных антикоррупционных договоров. Это порождает необходимость согласованной гармонизированной имплементации принятых на себя государством обязательств.

Очевидно, что на основе фундаментального принципа международного права *pacta sunt servanda* государство обязано добросовестно выполнять свои международные антикоррупционные обязательства, вытекающие из его международных договоров. Государства, будучи «masters of the treaty», могут выйти из него, расширить или изменить свои обязательства, заключив дополнительные соглашения и т.д. Но пока договор действует, он должен неуклонно соблюдаться государством.

Помимо международных договоров, важную роль в формулировании международно-правовых антикоррупционных стандартов играют рекомендательные акты международных организаций.

Международно-правовыми антикоррупционными рекомендательными актами, принятыми в рамках Организации Объединенных Наций, являются различные резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, касающиеся вопросов борьбы с коррупцией. Например, резолюции Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/3514 (XXX) от 11.12.1975 A/PV.2441 «Меры против коррупции, практикуемой транснациональными и другими корпорациями, их посредниками и другими причастными к этому сторонами»⁶³⁹, от 12.12.1996 A/RES/51/59 «Борьба с коррупцией»⁶⁴⁰, приложением к которой является Международный кодекс поведения государственных должностных лиц и др.

На региональном уровне также существует множество международно-правовых антикоррупционных рекомендательных актов. Например, такими рекомендательными актами, принятыми в рамках Совета Европы, Комитетом министров являются резолюции (96)133 «Программа действий против корруп-

⁶³⁹ Полный текст на русском языке см.: URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/789/27/IMG/NR078927.pdf?OpenElement>; <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/762/75/PDF/N9776275.pdf?OpenElement> (дата обращения: 26.08.2016).

⁶⁴⁰ Полный текст на русском языке см.: URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/762/75/PDF/N9776275.pdf?OpenElement> (дата обращения: 26.08.2016).

ции», (97)24 «О двадцати принципах борьбы с коррупцией», рекомендации (2000)10 «Модельный кодекс поведения для государственных служащих», (2003)4 «Единые правила против коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний»⁶⁴¹ и др.

Международно-правовые антикоррупционные рекомендательные акты международных организаций являются «мягким правом», поскольку они не являются юридически обязательными для государств. На международно-правовые антикоррупционные рекомендательные акты не распространяется обязанность государства выполнять международные обязательства. Такие решения международных организаций не связаны международными обязательствами государства по их выполнению. Их реализация зависит всецело от усмотрения государства, которое может проявить добрую волю и имплементировать значимые с его точки зрения рекомендации в свой правовой порядок.

Несмотря на это, международно-правовые антикоррупционные рекомендательные акты играют значимую роль в разработке и последующем применении международно-правовых антикоррупционных стандартов в форме международных договоров. Более того, можно сказать, что Конвенция ООН против коррупции, которой предшествовали многочисленные международно-правовые антикоррупционные рекомендательные акты, подготовленные в рамках Генеральной Ассамблеи ООН, была финальным результатом такой работы.

Место международно-правовых антикоррупционных стандартов в правовой системе России

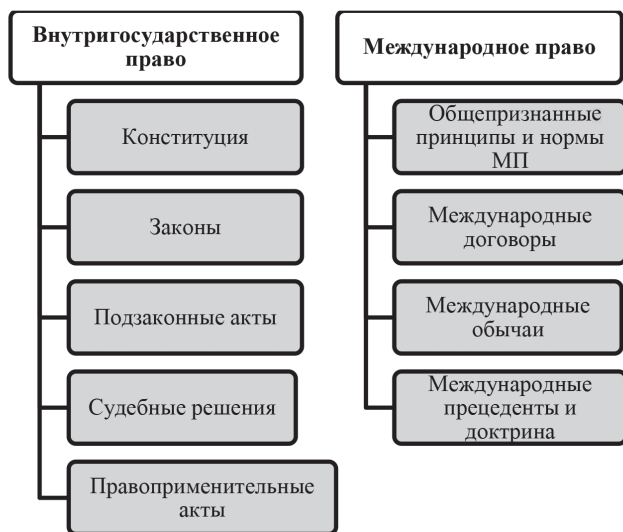
Теории объясняют смысл реальных явлений, позволяя увидеть различные подходы, стороны, аспекты понимания этих реальных явлений. Именно поэтому нам необходимо обратиться к теориям соотношения международного права и внутригосударственного права.

⁶⁴¹ Полный текст на русском языке четырех указанных актов см.: URL: <http://archiv.council.gov.ru/files/journalsf/item/20110603122648.000000.pdf> (дата обращения: 26.08.2016).

В доктрине конституционного права и международного права традиционно выделяются две теории соотношения международного права и внутригосударственного права:

- во-первых, монистическая теория;
- во-вторых, дуалистическая теория⁶⁴².

Согласно дуалистической теории, международное право и внутригосударственное право представляют собой две самостоятельные системы права, функционирующие отдельно, изолированные друг от друга, друг с другом не пересекающиеся, каждая из которых обладает своими особенностями. Две системы права, два правового порядка, международное право и внутригосударственное право, подобно параллельным линиям, не пересекаются. Национальное и международное право обособлены в два самостоятельных правового порядка, каждое из них обладает верховенством.

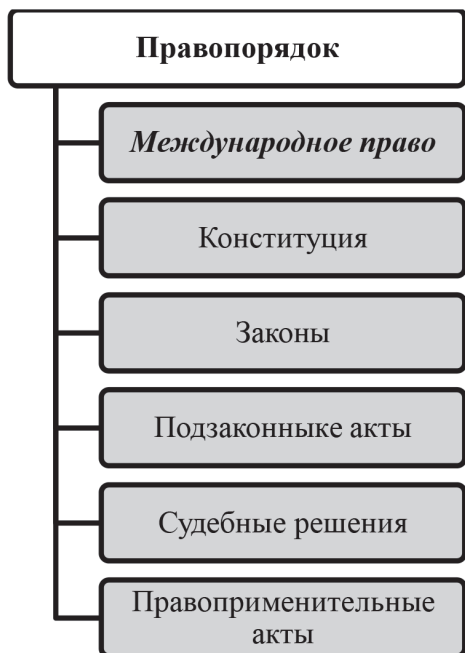


⁶⁴² См., например: Куниг Ф. Международное и внутригосударственное право // Международное право / под ред. В.Г. Витцтума; пер. с нем. 4 изд. (2007). предисл., сост. В. Бергманн; науч. ред. и сост. указ. Т.Ф. Яковлева. М.: Инфотропик Медиа, 2011. (Серия «Германская юридическая литература: современный подход»; Кн. 2.) — С. 126 – 130. (Мн. 28 – 36)].

Источники международного права не могут непосредственно действовать внутри страны. Для того, чтобы норма международного права применялась внутри государства, она должна быть перенесена в национальное право. А для того, чтобы норма международного права была перенесена, трансформирована в национальное право, необходимо принятие внутригосударственного нормативного правового акта, которым норма международного права вводится в действие в государстве и становится частью внутригосударственного правопорядка. Поскольку в рамках дуалистической теории компетентные органы применяют, по сути, лишь национальное право, то теоретически конфликта между международными и внутригосударственными нормами не возникает.

Монистическая теория соотношения международного права и внутригосударственного права, напротив, исходит из существования одного единого всеобщего правопорядка, одной единой системы права, в рамках которой международное право и внутригосударственное право, каждое, занимает свое собственное, строго определенное место, являясь элементом целого. Для применения нормы международного права, ее не нужно переносить в национальное право и принимать внутригосударственный нормативный правовой акт, которым норма международного права вводится в действие в государстве. Международное право обладает непосредственным действием, обязательно к применению национальными судами и может быть использовано гражданами в судебных спорах. Остается вопрос о том, какое собственное строго определенное место занимают международное право и внутригосударственное право в иерархии единой системы. В связи с этим в рамках монистической теории имеется два подхода.

Первый подход рассматривает безусловный примат, т.е. преимущественное действие международного права при коллизии с внутригосударственным правом. Противоречащие нормам международного права любые внутригосударственные нормы не применяются, а действует международное право. Это монизм с приоритетом международного права.



Второй подход отрицает безусловный примат международного права над внутригосударственным правом. Внутригосударственное право обладает полным или частичным приоритетом. При частичном приоритете исключение делается для отдельных внутригосударственных нормативных правовых актов — в первую очередь для конституции. В случае коллизий между конституционными нормами и нормами международного права, первые имеют приоритет, поскольку в нормативной иерархии конституция стоит выше международного права. При этом международное право может быть поставлено выше законов и иных нормативных правовых актов, тем самым обладая приоритетом по отношению к ним. Это монизм с приоритетом конституции.



Указанные две чистые теории, будучи идеальными моделями, давно не отражают реальную картину соотношения международного права и внутригосударственного права. Указанного параллелизма дуалистической теории давно не существует, поскольку международное право все больше проникает во внутригосударственные отношения. Также не может существовать безусловного приоритета международного права абсолютно во всех случаях, поскольку национальные интересы никогда не позволят государству исходить из этой точки зрения. По искрометному заключению немецкого конституционалиста А. фон Богданди, «монизм и дуализм должны прекратить существование как доктринальные и теоретические понятия, используемые для анализа взаимодействия между

международным и внутренним правом. Это зомби из прошлого; настало время им упокоиться»⁶⁴³.

Традиционные теории международного права — монизма и дуализма — действующие априорно, не могут предложить системных решений для преодоления правовых коллизий, каждая из которых имеет уникальный характер. Поэтому, в литературе можно встретить точку зрения, что априорное теоретическое определение заранее данного приоритета международного права или внутригосударственного права, в частности конституции, является бесперспективным, поскольку практика намного богаче теории и каждый конкретный случай, каждая коллизия международного права и конституции должны разрешаться компетентным органом с учетом всего многообразия факторов данного конкретного случая. Каждая коллизия имеет уникальный характер, не может решаться априорно, но должна разрешаться компетентным органом *ad hoc*. Такой подход именуется прагматичным, а выражающая его теория — прагматизмом⁶⁴⁴.

Тем не менее формулировка ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, согласно которой «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы», во многом демонстрирует, что создатели Конституции основывались на монистической теории соотношения международного права и внутригосударственного права.

Если к этому добавить второе предложение ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, которое гласит, что «если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила меж-

⁶⁴³ См.: фон Богданди А. Доктринальный конструктивизм в прошлом и будущем: стратегия ответа на насущные вопросы, стоящие перед конституционно-правовой наукой в Европе // Сравнительное конституционное обозрение. 2010. № 1. — С. 48.

⁶⁴⁴ См.: Вайпан Г., Маслов А. От догматики к прагматике: постановление Конституционного Суда Российской Федерации по «делу Маркина» в контексте современных подходов к соотношению международного и национального права // Сравнительное Конституционное Обозрение. 2014. № 2 (99). — С. 127 – 137.

дународного договора», рассматриваемые в системном единстве с ч. 1 ст. 15 Конституции РФ, согласно которой «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации», то налицо второй подход в рамках монистической теории, согласно которому международное право обладает частичным приоритетом в отношении внутригосударственного права, располагаясь в нормативной иерархии единого правопорядка выше законов и иных правовых актов, но ниже конституции.

В отечественной доктрине конституционного права и международного права получила распространение теория, согласно которой место международного договора в нормативной иерархии зависит от уровня, на котором принято решение о согласии на его обязательность для государства, от статуса внутригосударственного нормативного правового акта, посредством которого договор инкорпорируется в национальный правопорядок⁶⁴⁵.

Такое согласие может быть выражено в форме закона или подзаконного акта. Встает вопрос: неужели любые международные договоры обладают на основе ч. 4 ст. 15 Конституции РФ реализационным приоритетом в отношении законов? То есть включаются ли в число таких международных договоров все международные договоры, безотносительно уровня принятия решения о согласии на их обязательность, вне зависимости от статуса внутригосударственного нормативного правового акта, посредством которого договор инкорпорируется в национальный правопорядок, или только международные договоры, решения о согласии на обязательность которых приняты в форме закона?

⁶⁴⁵ См., например: Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций: монография / отв. ред. О.И. Тиунов. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2013. Глава III. § 4. СПС «Гарант».

В п. 8 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.2003 № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» разъясняется, что правила действующего международного договора Российской Федерации, согласие на обязательность которого было принято в форме федерального закона, имеют приоритет в применении в отношении законов Российской Федерации.

Правила действующего международного договора Российской Федерации, согласие на обязательность которого было принято не в форме федерального закона, имеют приоритет в применении в отношении подзаконных нормативных актов, изданных органом государственной власти или уполномоченной организацией, заключившими данный договор (ч. 4 ст. 15, ст. 90, 113 Конституции РФ).

В п. 5 этого же Постановления обращается внимание судов на то, что согласие на обязательность международного договора для Российской Федерации должно быть выражено в форме федерального закона, если указанным договором установлены иные правила, чем федеральным законом (ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, ч. 1 и 2 ст. 5, ст. 14, п. «а» ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», ч. 2 ст. 1 ГПК РФ, ч. 3 ст. 1 УПК РФ).

Согласно ст. 15 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», ратификации подлежат международные договоры Российской Федерации:

- исполнение которых требует изменения действующих или принятия новых федеральных законов, а также устанавливающие иные правила, чем предусмотренные законом;
- предметом которых являются основные права и свободы человека и гражданина;
- о территориальном разграничении Российской Федерации с другими государствами, включая договоры о прохождении Государственной границы Российской Федерации, а также о разграничении исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;

— об основах межгосударственных отношений, по вопросам, затрагивающим обороноспособность Российской Федерации, по вопросам разоружения или международного контроля над вооружениями, по вопросам обеспечения международного мира и безопасности, а также мирные договоры и договоры о коллективной безопасности;

— об участии Российской Федерации в межгосударственных союзах, международных организациях и иных межгосударственных объединениях, если такие договоры предусматривают передачу им осуществления части полномочий Российской Федерации или устанавливают юридическую обязательность решений их органов для Российской Федерации;

— при заключении которых стороны условились о последующей ратификации.

Таким образом, с точки зрения господствующей доктрины, воспринятой практикой, место международного договора в нормативной иерархии определяется уровнем принятия решения о согласии на его обязательность, статусом внутригосударственного нормативного правового акта, посредством которого договор инкорпорируется в национальный правопорядок. Международному договору придается приоритет в применении перед актами, имеющими равную юридическую силу с актом, посредством которого данный договор был инкорпорирован в национальное право, а также перед всеми иными нижестоящими актами.

Как уже было сказано, международные антикоррупционные конвенции, участницей которых является Россия, были ратифицированы федеральными законами, следовательно, эти конвенции имеют приоритет в применении перед противоречащими им законами и иными нормативными правовыми актами.

Стоит обратить внимание на то, что с точки зрения международного права, его основной нормы — принципа *pacta sunt servanda* — добросовестного выполнения обязательств, такой подход выглядит спорным. Для международного права все взятые на себя государством обязательства, вне зависимости от уровня принятия решения о согласии на его обязательность,

статуса внутригосударственного нормативного правового акта, посредством которого договор инкорпорируется в национальный правовой порядок, должны добросовестно выполняться.

Российская политическая реальность и проблема соотношения международного права и Конституции РФ

В недавнее время проблема соотношения международного права и внутригосударственного права стала особо актуальной. Это обострение связано с непростыми отношениями Российской Федерации и развитых государств Запада. В России все чаще стал обыгрываться сюжет об иностранном следе, иностранном влиянии на политическую ситуацию в России и угрозу ее суверенитету. Естественно, что такая тенденция не могла практически не сказаться на соотношении международного права и внутригосударственного права, в частности Конституции РФ.

Конституция РФ в ч. 4 ст. 15 устанавливает, что «общеизвестные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора». Если рассматривать это конституционное положение в системном единстве с ч. 1 ст. 15 Конституции РФ, то можно полагать, что в случае противоречия Конституция РФ имеет приоритет перед источниками международного права, а международные договоры Российской Федерации имеют приоритет перед законами. Такой вывод вытекает из толкования ст. 15 Конституции РФ.

Согласно ст. 22 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», «если международный договор содержит правила, требующие изменения отдельных положений Конституции Российской Федерации, решение о согласии на его обязательность для Российской Федерации возможно в форме федерального закона только после внесения соответствующих поправок в Конституцию Российской Федерации или пересмотра ее положений в установленном порядке».

С позиции международного права такое понимание приоритета Конституции РФ в отношении источников международного права не имеет под собой никакого основания. Основной нормой международного права является принцип *pauci sunt servanda* — добросовестного выполнения обязательств. Для международного права имеет значение выполнение государством взятого на себя обязательства. Каким образом выполнит свое обязательство государство — дело самого суверенного государства, но обязательство должно быть исполнено.

Венская конвенция о праве международных договоров в ст. 27 указывает, что «участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора. Это правило действует без ущерба для статьи 46». Согласно п. 1 ст. 46, «государство не вправе ссылаться на то обстоятельство, что его согласие на обязательность для него договора было выражено в нарушение того или иного положения его внутреннего права, касающегося компетенции заключать договоры, как на основание недействительности его согласия, если только данное нарушение не было явным и не касалось нормы его внутреннего права особо важного значения». Таким образом, по общему правилу, противоречие международного договора Конституции РФ не может служить основанием для невыполнения государством взятых на себя обязательств.

Этот принцип был выражен еще в Консультативном заключении Постоянной палаты международного правосудия Лиги Наций от 2.04.1932, согласно которому «государства не могут приводить в качестве доказательства свою собственную Конституцию с намерением уклониться от лежащих на них обязательств по международному праву или действующему договору».

Таким образом, в отношении принципа верховенства международного права существует два взгляда:

во-первых, взгляд с позиции государства, верховенство международного права действует лишь в отношении обычного законодательства, а применительно к конституционным нормам не действует;

во-вторых, взгляд с позиции международного института, верховенство международного права распространяется на любые национальные нормы, включая и конституционные.

Очевидно, что в такой ситуации решение вопроса о соотношении международного права и конституции подчиняется ситуационной логике прагматизма субъекта, принимающего окончательное решение в данном споре в данном государстве, но, специально это подчеркнем, не в международном сообществе государств. Таким субъектом в России суждено было стать Конституционному Суду РФ. Именно поэтому в недавнее время Суд активно включился в решение вопроса о соотношении международного права и Конституции РФ.

В целом ряде решений Конституционный Суд РФ последовательно отстаивал приоритет Конституции РФ в отношении международного права. Это очевидно, ведь Конституционный Суд РФ является органом конституционного контроля, задачей которого является защита нашей Конституции.

В Определении от 01.03.2007 № 333-О-П⁶⁴⁶ он указал, что «ч. 3 ст. 1 УПК РФ, закрепляющая приоритет международных договоров РФ перед правилами, предусмотренными УПК РФ, прямо воспроизводит положение ст. 15 (ч. 4) Конституции РФ, согласно которому если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора, и каких-либо положений, позволяющих не соблюдать при исполнении международного договора Конституцию РФ, вопреки утверждению заявителя, не содержит» (абз. 1 п. 2 мотивировочной части).

В Постановлении от 09.07.2012 № 17-П⁶⁴⁷ Суд продолжил аргументацию и указал, что «поскольку в правовой системе

⁶⁴⁶ Определение КС РФ от 01.03.2007 № 333-О-П «По жалобе гражданина США Менахема Сайденфельда на нарушение частью третьей статьи 1 и частью первой статьи 466 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации его прав, гарантируемых Конституцией Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 28. Ст. 3478.

⁶⁴⁷ Постановление КС РФ от 09.07.2012 № 17-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации — Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 29. Ст. 4169.

РФ, основанной на верховенстве Конституции РФ, правила международного договора, если они противоречат ее положениям, не могут находить своего применения, обязанностью органов государственной власти при имплементации международных договоров в правовую систему РФ, предполагающей в т.ч. соотнесение законодательства РФ с ее обязательствами по международным договорам, является признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина и недопущение нарушений основ конституционного строя. Иное противоречило бы конституционным принципам народовластия и суверенитета РФ, а также требованию ст. 15 (ч. 1) Конституции РФ, согласно которой правовые акты, принимаемые в РФ, не должны противоречить Конституции РФ» (абз. 4 п. 3 мотивировочной части).

Кульминацией толкования Конституционным Судом РФ соотношения международного права и конституции являются Постановления от 06.12.2013 № 27-П⁶⁴⁸ и от 14.07.2015 № 21-П⁶⁴⁹. Оба Постановления связаны с оценкой действия постановлений Европейского Суда по правам человека в контексте их гипотетического противоречия нормам Конституции РФ непосредственно или в истолковании Конституционного Суда РФ. В этих Постановлениях Суд не только расставил приори-

⁶⁴⁸ Постановление КС РФ от 6 декабря 2013 г. № 27-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 11 и пунктов 3 и 4 части четвертой ст. 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом президиума Ленинградского окружного военного суда» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 50. Ст. 6670.

⁶⁴⁹ Постановление КС РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой ст. 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 2015. 17 июля.

теты, но и обозначил свои новые задачи в сфере определения соотношения международного права и Конституции.

В Постановлении от 14.07.2015 № 21-П Конституционный Суд РФ — «в силу Конституции РФ» — возложил на себя разрешение конфликтных ситуаций между международным правом и конституцией, при этом указав, что он лишь в редчайших случаях считает возможным использовать «право на возражение», причем исключительно ради внесения своего вклада в формирование сбалансированной практики Европейского Суда по правам человека, но не ради самоизоляции от его решений, которые отражают консенсус, выработанный государствами — участниками Конвенции о защите прав человека и основных свобод, а исходя из необходимости конструктивного взаимодействия и взаимоуважительного диалога с ним.

Механизм, предложенный настоящим Постановлением, следует рассматривать как стремление избежать серьезных осложнений в отношениях России не только с Европейским Судом по правам человека, но и с Советом Европы в ситуации, при которой постановление Европейского Суда по правам человека предполагает внесение в российское законодательство изменений, чреватых нарушением закрепленных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина, причем гораздо более существенным, нежели то, против которого возражал Европейский Суд по правам человека.

Если Конституция РФ не позволяет согласиться с отдельным постановлением Европейского Суда по правам человека, Конституционный Суд РФ обязан отразить это несогласие в своем решении. В то же время, признавая фундаментальное значение европейской системы защиты прав и свобод человека и гражданина, частью которой является постановление Европейского Суда по правам человека, Конституционный Суд РФ готов к поиску правомерного компромисса ради поддержания этой системы, но определение степени своей готовности он оставляет за собой, поскольку границы компромисса в данном вопросе очерчивает именно Конституция РФ.

Вслед за Постановлением последовали изменения в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁶⁵⁰, нормативно закрепившие новые полномочия Суда.

§ 2. Механизмы имплементации в национальное законодательство и практику международных антикоррупционных стандартов

Имплементация международных антикоррупционных стандартов

Международные антикоррупционные стандарты, являясь составной частью международного права, всецело подчиняются разработанному в международном и внутригосударственном праве механизмам имплементации международно-правовых норм.

Механизмы имплементации международных антикоррупционных стандартов зависят от многих факторов, в том числе: во-первых, содержания конкретного международного антикоррупционного стандарта, особенностей обязательств, вытекающих из него;

во-вторых, особенностей правовой системы государства и уровня развития его антикоррупционного законодательства; в-третьих, его организационного и территориального устройства;

в-четвертых, уровня экономического развития государства и политической обстановки в нем;

в-пятых, модели взаимодействия, соотношения международного и внутригосударственного права;

в-шестых, модели действия международно-правовых норм в правопорядке государства;

в-седьмых, наконец, самого желания государства реально

⁶⁵⁰ Федеральный конституционный закон от 14.12.2015 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации”» // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). 2015. 15 декабря.

и действенно воспринять, ввести данные международные антикоррупционные стандарты в свое право и т.д.

Поскольку государства для международного права суверенны, самостоятельны и независимы, они сами выбирают способы выполнения международных обязательств, если сам международный договор явно не определяет конкретный способ. Таким образом, от государства зависит, каким образом будет реализован тот или иной международный антикоррупционный стандарт.

Несмотря на такую свободу в исполнении международного обязательства, государства связаны основной нормой международного права, основополагающим принципом международного права — *pacta sunt servanda* (договоры должны соблюдаться) — принципом добросовестного выполнения международных обязательств. Для международного права подчас не важно, каким образом государство исполнит международное обязательство, главное, чтобы это обязательство было исполнено. Таким образом, государство должно использовать весь комплекс правотворческих, управленческих, организационно-технических, правоохранительных, воспитательных, идеологических и т.п. мер для реального выполнения взятых на себя международно-правовых обязательств.

Действия государства по имплементации международных антикоррупционных стандартов как раз и охватывают весь комплекс действий и мероприятий, направленных на практическую реализацию международных антикоррупционных обязательств, принятых на себя государством.

В российской правовой системе используются все способы имплементации международных антикоррупционных стандартов, в том числе их прямое действие, рецепция, отсылка.

Прямое действие международных антикоррупционных стандартов возникает в результате признания таковых непосредственной частью правовой системы государства. С момента вступления в силу международный антикоррупционный стандарт обретает прямое действие в национальном правопорядке.

Посредством рецепции государство может включить в свой национальный правопорядок абсолютно любую международ-

но-правовую норму, даже норму международного договора, субъектом которого оно не является, в котором оно не участвует. Государство просто берет такую норму за основу, если необходимо, конкретизирует или приспособливает ее под свои конкретно-исторические условия и включает ее в тот или иной нормативный правовой акт.

Отсылка как способ имплементации используется для включения норм международного права в национальный правовой порядок. Государство при регулировании тех или иных отношений ссылается на международное право, санкционируя применение международно-правовых норм внутри государства. Отсылка может быть общей или специальной. Например, в ч. 4 ст. 15 Конституции РФ установлена общая отсылка. Специальная отсылка используется в Федеральном законе «О противодействии коррупции». Статьи 4, 12.1 (ч. 3), 13.1 (ч. 5) адресуют правоприменителя к международным договорам Российской Федерации.

Существуют и нетипичные способы имплементации международных антикоррупционных стандартов, такие как антикоррупционная практика органов публичной власти, антикоррупционное правосознание и антикоррупционная правовая культура граждан.

Антикоррупционная практика органов публичной власти может служить одним из способов имплементации международных антикоррупционных стандартов. Органы публичной власти могут толковать внутригосударственные антикоррупционные стандарты в свете международных антикоррупционных стандартов, т.е. гармонизированно. Огромную роль в имплементации международных антикоррупционных стандартов посредством практики играют органы конституционного правосудия, которые при оценке конституционности того или иного нормативного правового акта могут строить аргументацию в том числе с учетом международных антикоррупционных стандартов.

Еще одним способом имплементации международных антикоррупционных стандартов является антикоррупционное правосознание и антикоррупционная правовая культура

граждан. Несмотря на свою идеалистичность, формирование, воспитание, развитие антикоррупционного правосознания и антикоррупционной правовой культуры граждан как способ имплементации международных антикоррупционных стандартов крайне важен, поскольку позволяет решать проблему изнутри, элиминируя саму проблему.

Международные антикоррупционные стандарты могут обладать как прямым действием, являясь самоисполнимыми международными обязательствами, т.е. непосредственно порождать права и обязанности на территории государства, так и быть несоисполнимыми международными обязательствами, т.е. нуждаться в средствах национального права с точки зрения обеспечения их действия в государстве. Тем самым выбор конкретного надлежащего механизма имплементации международного антикоррупционного стандарта зависит от характера международного обязательства, которое может быть либо самоисполнимым, либо несоисполнимым.

Прямое действие самоисполнимых международных антикоррупционных стандартов

Теория прямого действия международного права в внутригосударственном правопорядке заключается в том, что международные нормы наделяются непосредственным действием, им придается такая же юридическая сила, как нормами внутригосударственного права, и они порождают права и обязанности субъектов национального правопорядка. При этом их правовая природа остается прежней — международно-правовой. Тем самым международно-правовые нормы применяются в государстве аналогично нормам национального права.

Теория прямого действия получила в Российской Федерации закрепление на конституционном уровне. Как уже указывалось, согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы». Тем самым три вида источников международного права признаются Конституцией РФ частью российской правовой системы. Включение общепризнанных

принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации в правовую систему Российской Федерации закрепляет возможность их непосредственного применения в отношениях, возникающих внутри государства.

Очевидно, что международно-правовые нормы бывают различных видов. Некоторые из них могут быть сформулированы достаточно определенно для того, чтобы порождать права и обязанности, другие могут быть сформулированы как задачи, которые государство должно решить. На этой основе строится различие между самоисполнимыми и несамоисполнимыми международными обязательствами.

Прямым действием могут обладать лишь самоисполнимые международные обязательства.

Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» устанавливает, что «положения официально опубликованных международных договоров Российской Федерации, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в Российской Федерации непосредственно. Для осуществления иных положений международных договоров Российской Федерации принимаются соответствующие правовые акты» (п. 3 ст. 5).

В Постановлении от 10.10.2003 № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» Пленум Верховного Суда РФ проводит различие между самоисполнимыми и несамоисполнимыми международными обязательствами. При рассмотрении судом гражданских, уголовных или административных дел непосредственно применяется такой международный договор Российской Федерации, который вступил в силу и стал обязательным для Российской Федерации и положения которого не требуют издания внутригосударственных актов для их применения и способны порождать права и обязанности для субъектов национального права. К признакам, свидетельствующим о невозможности непосредственного применения положений международного договора Российской Федерации, относятся,

в частности, содержащиеся в договоре указания на обязательства государств-участников по внесению изменений во внутреннее законодательство этих государств (п. 3).

В п. 5 Постановления разъясняется, что международные договоры, которые имеют прямое и непосредственное действие в правовой системе Российской Федерации, применимы судами, в том числе военными, при разрешении гражданских, уголовных и административных дел, в частности: при рассмотрении гражданских дел, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем законом Российской Федерации, который регулирует отношения, ставшие предметом судебного рассмотрения; при рассмотрении гражданских и уголовных дел, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила судопроизводства, чем гражданским процессуальным или уголовно-процессуальным законом Российской Федерации; при рассмотрении гражданских или уголовных дел, если международным договором Российской Федерации регулируются отношения, в том числе отношения с иностранными лицами, ставшие предметом судебного рассмотрения (например, при рассмотрении дел, перечисленных в ст. 402 ГПК РФ, ходатайств об исполнении решений иностранных судов, жалоб на решения о выдаче лиц, обвиняемых в совершении преступления или осужденных судом иностранного государства); при рассмотрении дел об административных правонарушениях, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законодательством об административных правонарушениях.

Конвенция ООН против коррупции, являющаяся универсальным договором по противодействию коррупции, включает как общие нормы, так и нормы, требующие конкретных действий государств. Конечно, *большая* часть положений Конвенции являются самоисполнимыми и нуждаются в имплементации. Самоисполнимыми во многом являются положения главы IV «Международное сотрудничество».

Самоисполнимые международные антикоррупционные стандарты начинают действовать непосредственно, порожд-

дая права и обязанности для субъектов национального права, с момента вступления в силу договора, в котором они отражаются, и его официального опубликования. Для их применения в государстве не требуется принимать какие-либо нормативные акты, они начинают действовать автоматически. Самоисполнимые международные антикоррупционные стандарты становятся частью правовой системы России, получают прямое действие в национальном правовом порядке, применяются непосредственно для регулирования внутригосударственных отношений, имеют приоритет в применении, если они устанавливают иные правила, чем предусмотрены законом.

Имплементация несоисполнимых международных антикоррупционных стандартов

Большая часть международных антикоррупционных стандартов является несоисполнимыми.

Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» устанавливает, что для осуществления положений международных договоров Российской Федерации, требующих издания внутригосударственных актов для применения, принимаются соответствующие правовые акты (п. 3 ст. 5).

Если использовать критерий, предложенный Пленумом Верховного Суда РФ в Постановлении от 10.10.2003 № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации», то положения несоисполнимого международного договора Российской Федерации требуют издания внутригосударственных актов для их применения и не способны порождать права и обязанности для субъектов национального права. К признакам, свидетельствующим о невозможности непосредственного применения положений международного договора Российской Федерации, относятся, в частности, содержащиеся в договоре указания на обязательства государств-участников по внесению изменений во внутреннее законодательство этих государств (п. 3). Таким образом, несоисполнимый международный договор

должен прямо предписывать необходимость принятия государством нормативных правовых актов для реализации своих положений в национальном правовом порядке.

Несамоисполнимые международные антикоррупционные стандарты не могут быть непосредственно применены, вместо этого нуждаются в издании внутригосударственных актов для реализации принятых на себя государством международных договорных обязательств. Их имплементация требует участия государства в форме их адаптации к национальным условиям. Положения несамоисполнимых международных антикоррупционных договоров обретают действие в национальном праве только если они инкорпорированы в него нормативным правовым актом государства.

Поскольку несамоисполнимые международные антикоррупционные стандарты не обладают прямым действием, не могут быть непосредственно применены, они не порождают непосредственные права и обязанности субъектов национального права, а значит на них нельзя непосредственно ссылаться, и они не могут непосредственно применяться национальными судами. Несамоисполнимые международные антикоррупционные стандарты представляют собой обязательства государства по их адаптации к национальным условиям и изданию имплементационного законодательства.

В национальном правовом порядке применяются нормативные правовые акты, которыми имплементируются несамоисполнимые международные антикоррупционные стандарты и которые приняты для их осуществления. Сам международный договор служит лишь основой для принятия таких актов и средством их толкования. Несамоисполнимые международные антикоррупционные обязательства находятся в незавидном положении. Хотя они вступили в силу для государства, они не могут быть исполнены до тех пор, пока не приняты необходимые для их имплементации нормативные правовые акты.

Как правило, уровень международных антикоррупционных стандартов весьма высок, и лишь некоторые государства могут похвастаться схожим уровнем развития собственного антикор-

рупционного законодательства. Поэтому перед государствами, взявшими на себя соответствующие международные обязательства, возникает перспектива приведения собственного антикоррупционного законодательства в соответствие с ними. Этот процесс крайне сложен и продолжителен.

Содержание международных антикоррупционных договоров составляют главным образом несамоисполнимые международные обязательства. Они предписывают как законодательные, так и организационно-управленческие меры, в том числе внесение изменений в антикоррупционное и связанное с ним законодательство, принятие новых законов, создание новых институтов и т.д.

Например, если проанализировать положения Конвенции ООН против коррупции, то можно увидеть, что они большей частью являются несамоисполнимыми и нуждаются в имплементации. Это нормы, требующие конкретных действий государств по предупреждению, расследованию и пресечению актов коррупции, в том числе требующие создания специальных органов, криминализации отдельных деяний, принятия мер по возвращению активов и т.д.

Очевидно, что десятки и сотни участников международных антикоррупционных договоров имеют разные правовые системы, разный уровень развития антикоррупционного законодательства, разную организационную и институциональную базы и т.д. Поэтому международные антикоррупционные договоры формулируют *большую* часть обязательств государств как несамоисполнимые. Это позволяет адаптировать международные антикоррупционные стандарты к правовой системе каждого государства. Государство должно соизмерить уровень развития своего антикоррупционного законодательства и имплементируемые международные антикоррупционные стандарты, и привести первое в соответствие со вторыми. С другой стороны такой подход снижает инструментальность международного права, ставя его в зависимость от имплементации национальным правом.

Согласно ст. 65 Конвенции ООН против коррупции, именуемой «Осуществление Конвенции»:

«1. Каждое Государство-участник принимает, в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, необходимые меры, включая законодательные и административные меры, для обеспечения осуществления своих обязательств согласно настоящей Конвенции.

2. Каждое Государство-участник может принимать более строгие или суровые меры, чем меры, предусмотренные настоящей Конвенцией, для предупреждения коррупции и борьбы с ней».

От государств требуется осуществление принятых на себя обязательств. Эти обязательства предстают как некий минимум, требуемый от государств. Способ их осуществления — дело суверенных государств. В п. 1 ст. 62 Конвенции сказано, что «государства-участники принимают меры, способствующие оптимальному осуществлению настоящей Конвенции, насколько это возможно». Государство даже может использовать более строгие меры, чем меры, предусмотренные Конвенцией, но не должно их приуменьшать, нельзя понижать уровень стандартов.

Формулировки международных антикоррупционных договоров отличаются. В литературе, например, подчеркивается, что положения Конвенции ООН против коррупции сформулированы с различной степенью обязательности. Выделяются три группы:

во-первых, обязательные положения, которые предусматривают принятие законодательных мер, которые могут быть обусловлены определенными требованиями, которые необходимо выполнить. В этом случае Конвенция использует формулировку «каждое государство-участник принимает» (например, п. 1 ст. 15, 17, 23, 25);

во-вторых, меры, возможность принятия которых государствами-участниками должна быть рассмотрена или к принятию которых они должны стремиться. В этом случае Конвенция использует формулировку «рассматривают возможность принятия» (например, п. 2 ст. 16, 18 — 22, 24);

в-третьих, меры, являющиеся факультативными. В этом случае Конвенция использует формулировку «может принять» (например, п. 2 ст. 27).

Не являются исключением и другие международные антикоррупционные договоры России. В Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию в главе II «Меры, которые должны быть предприняты на национальном уровне» частой формулировкой является следующая «каждая сторона принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для того, чтобы признать в качестве уголовных правонарушений в соответствии с ее внутренним правом»⁶⁵¹.

Стоит обратить внимание на то, что антикоррупционные договоры включают обязательства, связанные с необходимостью введения в национальный правовой порядок определенных составов уголовно наказуемых деяний. Такие обязательства являются самоисполнимыми. В России для их имплементации необходимо внесение изменений и дополнений в Уголовный кодекс.

Конвенция ООН против коррупции в п. 9 ст. 30 специально указывает, что «определение преступлений, признанных таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией... входит в сферу внутреннего законодательства каждого Государства-участника, а уголовное преследование и наказание за такие преступления осуществляются в соответствии с этим законодательством».

В п. 6 Постановления от 10.10.2003 № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» Пленум Верховного Суда РФ разъясняет, что международные договоры, нормы которых предусматривают признаки составов уголовно наказуемых деяний, не могут применяться судами непосредственно, поскольку такими договорами прямо устанавливается обязанность государств обеспечить выполнение предусмотренных договором обязательств путем установления наказуемости определенных

⁶⁵¹ См.: Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций: монография / отв. ред. О.И. Тиунов. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2013. Глава III. § 3. СПС «Гарант».

преступлений внутренним (национальным) законом. Исходя из ст. 54 и п. «о» ст. 71 Конституции РФ, а также ст. 8 УК РФ уголовной ответственности в Российской Федерации подлежит лицо, совершившее деяние, содержащее все признаки состава преступления, предусмотренного Уголовным кодексом РФ. В связи с этим международно-правовые нормы, предусматривающие признаки составов преступлений, должны применяться судами Российской Федерации в тех случаях, когда норма Уголовного кодекса Российской Федерации прямо устанавливает необходимость применения международного договора Российской Федерации.

Имплементация несамоисполнимых международных антикоррупционных стандартов происходит посредством такого юридического механизма, как рецепция. Она выражается в перенесении — дословном или видоизмененном — международно-правовой нормы в нормативный правовой акт государства. Тем самым в национальном правопорядке появляется новая норма. Государство заимствует норму международного права и переносит ее в свой национальный правопорядок, принимая ее в форме конкретного нормативного правового акта, тем самым делая ее частью своего национального права. Норма международного права может заимствоваться и воспроизводиться государством в национальном нормативном правовом акте дословно, а может быть им видоизменена, в том числе конкретизирована или иным образом приспособлена для применения.

Посредством национального права реализуется значительное количество международно-правовых норм. Они включаются в нормативные правовые акты государства в форме законов, подзаконных актов или их действие обеспечивается такими актами.

Например, в результате ратификации Россией двух международных антикоррупционных конвенций был принят Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной от-

ветственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»⁶⁵², которым имплементировались отдельные антикоррупционные средства. Данный Федеральный закон предусматривает внесение изменений в целый ряд законов: Гражданский кодекс РФ, Уголовный кодекс РФ, Уголовно-процессуальный кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях, Трудовой кодекс РФ, Федеральные законы «О муниципальной службе в Российской Федерации», «Об оперативно-розыскной деятельности», «О прокуратуре Российской Федерации», «О судебных приставах», «О федеральной службе безопасности» и др.

Несамоисполнимый характер международных антикоррупционных договоров, вкпе с использованием дискреционных формулировок, с одной стороны, придает международным антикоррупционным стандартам необходимую гибкость, что существенно облегчает их имплементацию государствами, но, с другой стороны, это делает эти стандарты крайне чувствительными к их восприятию национальным правом, что может существенно затянуть имплементационный период или даже позволить государствам уклониться от выполнения обязательств формально выполняя их.

Поскольку несамоисполнимые международные антикоррупционные стандарты имплементируются посредством принятия внутригосударственного нормативного правового акта, которым этот стандарт вводится в национальный правопорядок, это ставит реализацию международных договорных обязательств в зависимость от действия внутригосударственного акта. Имплементирующий положения международного договора акт, будучи актом воли суверенного государства, может быть отменен или изменен последующим государственным ак-

⁶⁵² Федеральный закон от 25.12.2008 № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31.10.2003 и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27.01.1999 и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (часть I). Ст. 6235 (с посл. изм. и доп.).

том. Поэтому крайне важно, чтобы международные антикоррупционные обязательства четко отражались в национальном праве и не были подвержены неадекватным смыслу договора изменениям. Последующее, развивающее антикоррупционное регулирование должно быть совместимо с международным договором.

Оговорки и заявления о толковании в механизме имплементации международно-правовых антикоррупционных стандартов: проблема фрагментированной имплементации

Оговорки и заявления являются важным инструментом в механизме имплементации международно-правовых антикоррупционных стандартов, позволяющим государству «настроить» международный договор под себя.

В Руководстве по международным договорам отмечается, что в некоторых случаях государства выступают с определенными заявлениями к договору. Такие заявления могут именоваться «оговорками», «заявлениями», «разъяснительными заявлениями», а также «декларациями или заявлениями о толковании». Независимо от формулировки или названия любое такое заявление, направленное на исключение или изменение юридического действия некоторых положений договора в их применении к заявителю, представляет собой по существу оговорку, которая позволяет государству быть стороной в многостороннем договоре, участвовать в котором в противном случае оно либо не пожелало бы, либо не смогло⁶⁵³.

Согласно Венской конвенции о праве международных договоров, «оговорка» означает одностороннее заявление в любой формулировке и под любым наименованием, сделанное государством при подписании, ратификации, принятии или утверждении договора или присоединении к нему, посредством которого оно желает исключить или изменить юриди-

⁶⁵³ См.: Руководство по международным договорам. Подготовлено Договорной секцией Управления по правовым вопросам Организации Объединенных Наций. Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций, 2002. — С. 13. Полный текст книги на русском языке см.; URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/treaty_handbook.pdf (дата обращения: 26.08.2016).

ческое действие определенных положений договора в их применении к данному государству (п. «d», п. 1, ст. 2).

Государство может при подписании, ратификации, принятии или утверждении договора или присоединении к нему формулировать оговорку, за исключением тех случаев, когда: данная оговорка запрещается договором; договор предусматривает, что можно делать только определенные оговорки, в число которых данная оговорка не входит; или оговорка несовместима с объектом и целями договора (ст. 19 Венской конвенции о праве международных договоров).

Например, Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию ETS № 174 (Страсбург, 04.07.1999), участницей которой Российская Федерация не является, в ст. 17 категорично провозглашает, что никакие оговорки не могут быть сделаны в отношении какого-либо положения настоящей Конвенции.

Оговорка, которая определено допускается договором, не требует какого-либо последующего принятия другими договаривающимися государствами, если только договор не предусматривает такого принятия. Оговорка может требовать принятия ее всеми участниками договора, если из ограниченного числа участвовавших в переговорах государств и из объекта и целей договора явствует, что применение договора в целом между всеми его участниками является существенным условием для согласия каждого участника на обязательность для него договора.

В других случаях, если договор не предусматривает иное, принятие оговорки другим договаривающимся государством делает государство, сформулировавшее оговорку, участником этого договора по отношению к принявшему оговорку государству; возражение другого договаривающегося государства против оговорки не препятствует вступлению договора в силу между государством, возражающим против оговорки, и государством, сформулировавшим оговорку, если возражающее против оговорки государство определено не заявит о противоположном намерении; акт, выражающий согласие государства на обязательность для него договора и содержащий

оговорку, приобретает силу, как только по крайней мере одно из других договаривающихся государств примет эту оговорку.

Если договор не предусматривает иное, оговорка считается принятой государством, если оно не выскажет возражений против нее до определенного в Конвенции момента (п. 1 – 2, 4, 5 ст. 20 Венской конвенции о праве международных договоров).

Оговорка, действующая в отношении другого участника: изменяет для сделавшего оговорку государства в его отношениях с этим другим участником положения договора, к которым относится оговорка, в пределах сферы действия оговорки; и изменяет в той же мере указанные положения для этого другого участника в его отношениях со сделавшим оговорку государством. Оговорка не изменяет положений договора для других участников в их отношениях между собой. Если государство, возражающее против оговорки, не возражало против вступления в силу договора между собой и сделавшим оговорку государством, то положения, к которым относится оговорка, не применяются между этими двумя государствами в пределах сферы действия такой оговорки (ст. 21 Венской конвенции о праве международных договоров).

Если договор не предусматривает иное, оговорка может быть снята в любое время, и для ее снятия не требуется согласия государства, принявшего оговорку (п. 1 ст. 22 Венской конвенции о праве международных договоров).

Конвенция ООН против коррупции в п. 3 и 4 ст. 66 предусматривает возможность оговорок: каждое Государство-участник может при подписании, ратификации, принятии или утверждении настоящей Конвенции или при присоединении к ней заявить о том, что оно не считает себя связанным положениями п. 2 ст. 66. Другие Государства-участники не связаны положениями п. 2 ст. 66 в отношении любого Государства-участника, сделавшего такую оговорку. Государство-участник, сделавшее такую оговорку, может в любое время снять эту оговорку путем направления уведомления Генеральному секретарю ООН.

Пункт 2 ст. 66 предусматривает, что любой спор между дву-

мя или более Государствами-участниками относительно толкования или применения Конвенции, который не может быть урегулирован путем переговоров в течение разумного периода времени, передается по просьбе одного из этих Государств-участников на арбитражное разбирательство. Если в течение шести месяцев со дня обращения с просьбой об арбитраже эти Государства-участники не смогут договориться о его организации, любое из этих Государств-участников может передать спор в Международный Суд, обратившись с заявлением в соответствии со Статутом Суда.

Возможностью сделать такую оговорку воспользовались 35 стран. Россия оговорку не сделала.

Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию предусматривает, что любое государство в момент подписания или сдачи на хранение ратификационной грамоты, документа о принятии, одобрении или присоединении может сделать в той или иной степени оговорки в отношении ст. 4, 6 – 8, 10 и 12, ст. 5, п. 2 ст. 17, п. 1 ст. 26 Конвенции. Тем не менее никакое государство не может высказывать оговорки по более чем пяти упомянутым в этих статьях положениям. Никакие другие оговорки не допускаются. Оговорки однородного характера по ст. 4, 6 и 10 Конвенции считаются одной оговоркой (ст. 37).

Оговорки считаются имеющими юридическую силу в течение 3 лет с момента вступления Конвенции в силу для соответствующего государства. Однако такие заявления и оговорки могут продлеваться на период той же продолжительности. За 12 месяцев до истечения срока действия оговорки Генеральный секретариат Совета Европы уведомляет об этом соответствующее государство. Не позднее чем за 3 месяца до истечения срока действия соответствующее государство уведомляет Генерального секретаря о том, что оно подтверждает, изменяет или отзывает свое заявление или оговорку. В случае отсутствия уведомления со стороны соответствующего государства Генеральный секретариат информирует это государство о том, что действие заявления или оговорки считается автоматически продленным на срок в 6 месяцев. Непредставление государ-

ством уведомления о намерении подтвердить или изменить свое заявление или оговорку до истечения этого срока влечет прекращение действия заявления или оговорки. Если Договаривающаяся Сторона делает оговорку, то она представляет ГРЕКО разъяснение с изложением обоснования продолжения их действия (ст. 38).

Россия не воспользовалась своим правом сделать оговорку к Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию.

Другим важным инструментом являются заявления о толковании.

В Руководстве по международным договорам отмечается, что государство может сделать заявления о толковании, т.е. заявление по поводу своего понимания какого-либо вопроса, содержащегося в том или ином конкретном положении договора, или толкования такого положения. Заявления подобного характера не направлены, в отличие от оговорок, на исключение или изменение юридического действия договора. Цель заявления о толковании состоит в том, чтобы прояснить значение отдельных положений договора или всего договора в целом⁶⁵⁴.

Конвенция ООН против коррупции была ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 08.03.2006 № 40-ФЗ⁶⁵⁵. При этом Российская Федерация сделала 8 заявлений.

Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию в ст. 36 предусматривает, что любое государство в момент подписания или сдачи на хранение ратификационной грамоты, документа о принятии, одобрении или присоединении может заявить, что оно будет рассматривать как уголовные правонарушения активный или пассивный

⁶⁵⁴ См.: Руководство по международным договорам. Подготовлено Договорной секцией Управления по правовым вопросам Организации Объединенных Наций. Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций, 2002. — С. 18. Полный текст книги на русском языке см. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/treaty_handbook.pdf (дата обращения: 26.08.2016).

⁶⁵⁵ Федеральный закон от 08.03.2006 № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 12. Ст. 1231.

подкуп иностранных публичных должностных лиц в соответствии со ст. 5, должностных лиц международных организаций согласно ст. 9 или судей и должностных лиц международных судов в соответствии со ст. 11 лишь в той степени, в какой публичное должностное лицо или судья действует или воздерживается от действий в нарушение своих обязанностей. В отношении юридической силы и пересмотра заявлений, Конвенция в ст. 38 использует изложенный выше механизм, что правомерно и по отношению к оговоркам. Российская Федерация не воспользовалась своим правом и заявлений к Конвенции не сделала.

Использование оговорок и заявлений о толковании позволяет сделать исполнение международных антикоррупционных обязательств максимально гибким для государства. Но одновременно оно порождает фундаментальную проблему фрагментации международных обязательств или частичной имплементации международных антикоррупционных стандартов. Такая фрагментация существенно обедняет международный антикоррупционный механизм, не позволяет международным антикоррупционным стандартам реализовываться в своей целостности и полноте.

Как уже было сказано, Россия не сделала оговорок к международным антикоррупционным договорам, участницей которых она является, но она сделала 8 заявлений к Конвенции ООН против коррупции. В связи с этим встает вопрос о степени реализации отдельных положений Конвенции. Одним из самых дискуссионных вопросов реализации конвенционных положений является ст. 20 «Незаконное обогащение» Конвенции ООН против коррупции.

Согласно ст. 20 Конвенции ООН против коррупции: «При условии соблюдения своей конституции и основополагающих принципов своей правовой системы каждое Государство-участник рассматривает возможность принятия таких законодательных и других мер, какие могут потребоваться, с тем чтобы признать в качестве уголовно наказуемого деяния, когда оно совершается умышленно, незаконное обогащение, т.е. значительное увеличение активов публичного должностного

лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать».

Эта статья примечательна тем, что сформулирована особым образом.

Во-первых, в этой статье используется формулировка «рассматривает возможность принятия» применительно к обязательствам государства.

Во-вторых, в эту статью включена оговорка «при условии соблюдения своей конституции и основополагающих принципов своей правовой системы». Похожие оговорки включены в формулировки еще нескольких статей Конвенции (п. 8 ст. 31, п. 17 ст. 46, п. 1 ст. 50). Тем самым реализация данных международных обязательств не должна влечь возникновение противоречия с конституционными принципами и базовыми принципами правовой системы. Если данные международных обязательств вступают в конфликт с указанными принципами, то они не могут быть реализованы. Таким образом, реализация данных международных обязательств оставлена на усмотрение государств-участников.

Российская Федерация, ратифицируя Конвенцию ООН против коррупции, в Федеральном законе «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» не сделала заявление о толковании относительно ст. 20, указав, что обладает юрисдикцией в отношении деяний, признанных преступными согласно ст. 15, п. 1 ст. 16, ст. 17 – 19, 21 и 22, п. 1 ст. 23, ст. 24, 25 и 27 Конвенции ООН против коррупции, в случаях, предусмотренных п. 1 и 3 ст. 42 Конвенции ООН против коррупции. Как видно, в перечне нет ст. 20 Конвенции ООН против коррупции.

Как следствие, Россия не предприняла каких-либо мер для имплементации незаконного обогащения в рамках ст. 20 Конвенции ООН против коррупции в свой национальный правовой порядок. Незаконное обогащение в рамках ст. 20 Конвенции ООН против коррупции не включено в Уголовный кодекс РФ в качестве уголовно наказуемого деяния.

В ст. 49 Конституции РФ провозглашается принцип презумпции невиновности: «Обвиняемый не обязан доказывать свою

невиновность», который является как раз тем «препятствием» для имплементации, о котором говорит ст. 20 Конвенции ООН против коррупции как об «условии соблюдения конституции». Поэтому Россия, как и многие другие страны, конституции которых закрепляют презумпцию невиновности, до сих пор не реализовала ст. 20 Конвенции ООН против коррупции.

Контрольный механизм осуществления международно-правовых антикоррупционных стандартов

Международные антикоррупционные договоры предусматривают специальный контрольный механизм осуществления международно-правовых антикоррупционных стандартов. Такой механизм крайне полезен для имплементации международно-правовых антикоррупционных стандартов, поскольку активно стимулирует государства выполнять взятые на себя обязательства.

Конвенция ООН против коррупции, являющаяся универсальным международно-правовым средством борьбы с коррупцией, в главе VII «Механизмы осуществления» предусматривает такой контрольный механизм, как Конференция Государств — участников Конвенции (ст. 63). Она создается с целью расширения возможностей Государств-участников и сотрудничества между ними для достижения целей, установленных в Конвенции, а также содействия осуществлению Конвенции и проведения обзора хода ее осуществления.

Работа Конференции осуществляется посредством проведения очередных совещаний. Конференция принимает правила процедуры и правила, регулирующие осуществление видов деятельности.

Конференция согласовывает следующие виды деятельности, процедуры и методы работы: содействие деятельности Государств-участников, в том числе путем поощрения мобилизации добровольных взносов; содействие обмену между Государствами-участниками информацией о формах коррупции и тенденциях в этой области, а также об успешных методах предупреждения коррупции, борьбы с ней и возвращения доходов от преступлений посредством, среди прочего, опу-

бликования соответствующей информации; сотрудничество с соответствующими международными и региональными организациями и механизмами, а также неправительственными организациями; надлежащее использование соответствующей информации, подготовленной другими международными и региональными механизмами в целях предупреждения коррупции и борьбы с ней, во избежание излишнего дублирования работы; периодическое рассмотрение вопроса об осуществлении настоящей Конвенции ее Государствами-участниками; вынесение рекомендаций, касающихся совершенствования Конвенции и ее осуществления; учет потребностей Государств-участников в технической помощи в связи с осуществлением Конвенции и вынесение рекомендаций в отношении любых действий, которые она может считать необходимыми в связи с этим.

Конференция получает необходимые сведения о мерах, принятых Государствами-участниками в ходе осуществления Конвенции, и трудностях, с которыми они при этом столкнулись, на основе предоставленной ими информации и посредством дополнительных механизмов проведения обзора, какие могут быть созданы Конференцией.

Каждое Государство-участник представляет Конференции информацию о своих программах, планах и практике, а также о законодательных и административных мерах, направленных на осуществление Конвенции, как это требуется Конференции. Конференция получает такую информацию от Государств-участников и от компетентных международных организаций. Могут быть рассмотрены также материалы, полученные от соответствующих неправительственных организаций, надлежащим образом аккредитованных.

Конференция, если она сочтет это необходимым, учреждает соответствующий механизм или орган для содействия эффективному осуществлению Конвенции. Специально сформированная Группа по обзору осуществляет проведение анализа и оценки предоставляемой информации. Организационное обеспечение контрольного механизма выполняет Секретариат Конференции.

Контрольный механизм используется и региональными антикоррупционными инструментами. Конвенции Совета Европы включают такой механизм.

Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию, принятая Комитетом министров Совета Европы 27 января 1999 г., в ст. 24 предписывает, что мониторинг выполнения Договаривающимися Сторонами Конвенции осуществляется Группой государств против коррупции (ГРЕКО). Конвенция специально предусматривает, что любое государство, не являющееся членом ГРЕКО, в момент ратификации или присоединения автоматически становится ее членом с даты вступления Конвенции в силу (ст. 32, 33).

Группа государств против коррупции (ГРЕКО) — международная организация, созданная Советом Европы для мониторинга соответствия законодательства и правоприменительной практики государств-участников антикоррупционным стандартам Совета Европы. Цель ГРЕКО состоит в оказании помощи государствам-членам в борьбе с коррупцией, создании базы для обмена позитивным опытом в области предотвращения и выявления случаев коррупции. ГРЕКО выявляет недостатки национальных антикоррупционных механизмов с помощью процедур оценок, мониторинга соблюдения стандартов Совета Европы в этой области⁶⁵⁶.

Для демонстрации действия контрольного механизма ГРЕКО рассмотрим два доклада по Российской Федерации.

ГРЕКО приняла оценочный доклад об итогах объединенных первого и второго раундов оценки по Российской Федерации на 40-м Пленарном заседании 5 декабря 2008 г., который был опубликован 30 апреля 2009 г. Этот доклад содержал 26 рекомендаций. Российская Федерация представила доклад о ситуации в стране с выполнением рекомендаций ГРЕКО, 30 июня 2010 г. На основе этого доклада и после пленарных дебатов ГРЕКО приняла оценочный доклад об итогах объединенных первого и второго раундов оценки на 49-м пленарном

⁶⁵⁶ Подробнее о Группе государств против коррупции (ГРЕКО) на английском языке см.: URL: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/about_en.asp (дата обращения: 26.08.2016).

заседании 3 декабря 2010 г., который был опубликован 3 января 2011 г.

В докладе о выполнении рекомендаций сделан вывод о том, что 7 рекомендаций (I, II, VI, X, XII, XV и XXV) были выполнены удовлетворительно, а действия в связи с 2 рекомендациями (VIII и XXVI) были удовлетворительны. 15 рекомендаций (III, V, VII, IX, XI, XIII, XIV, XVI, XVII, XVIII и XIX-XXIII) были частично выполнены, 2 рекомендации (IV и XXIV) не были выполнены. ГРЕКО запросила дополнительную информацию об их выполнении, которую Российская Федерация предоставила.

На основе этой информации, ГРЕКО пришла к заключению, что из 26 рекомендаций, данных Российской Федерации, 15 рекомендаций были выполнены или их осуществлением занимались в удовлетворительной манере, и 11 рекомендаций были частично осуществлены. 6 рекомендаций (III, V, XVI, XVII, XX и XXIII) были выполнены удовлетворительно. 11 рекомендаций (IV, VII, IX, XI, XIII, XIV, XVIII, XIX, XXI, XXII и XXIV) — выполнены частично.

ГРЕКО пришла к заключению, что по состоянию на декабрь 2010 г., за 18 месяцев, по итогам данных рекомендаций, Россия приняла 14 новых федеральных законов, внесла 34 поправки в существующие федеральные законы, было принято более 750 нормативных актов, в том числе 30 Указов Президента. Даже при том, что 11 рекомендаций остаются лишь частично выполненными, усилия, предпринятые властями, заслуживают похвалы. ГРЕКО выразила удовлетворение институционализацией борьбы с коррупцией.

Реформа борьбы с коррупцией находится в России на начальной стадии реализации и требует продолжения. ГРЕКО указала, что многие законодательные реформы остаются незавершенными. Не осуществлена переквалификация актов коррупции как уголовно наказуемых преступлений (рекомендация IV), не введено положение о конфискации доходов от всех преступлений коррупции (рекомендация XIV), не запрещены подарки в рамках органов государственного управления, большое количество российских чиновников продолжает обладать

иммунитетом от судебного преследования за коррупционные преступления (рекомендации XI, XIII). Необходимо поощрять эффективный судебный контроль над органами государственной власти, беспрепятственный доступ к информации, предназначенной для общественности, информирование о случаях коррупции и защиту информаторов⁶⁵⁷.

Рассмотрим еще один доклад. Оценочный доклад по итогам третьего раунда оценки был принят на 54-м пленарном заседании ГРЕКО 23 марта 2012 г. и опубликован 13 августа 2012 г. после ратификации Российской Федерацией. В нем была дана 21 рекомендация.

В отчете затронуты две отдельные темы: Криминализация преступных деяний, ст. 1а и 1б, 2 – 12, 15 – 17, 19 п. 1 Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (ETS 173), ст. 1 – 6 Дополнительного протокола к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (ETS 191) и Руководящий принцип 2 (уголовная ответственность за коррупцию); Прозрачность финансирования политических партий: ст. 8, 11, 12, 13б, 14 и 16 Рекомендации Rec (2003) 4 «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний», а в более общем плане — Руководящий принцип 15 (финансирование политических партий и избирательных кампаний).

ГРЕКО пришла к выводу, что Российская Федерация выполнила удовлетворительно только 3 из 21 рекомендации, содержащейся в Оценочном докладе по итогам третьего раунда оценки. Из общего числа рекомендаций 12 были выполнены частично, а 6 выполнены не были. В рамках Темы I — «Криминализация преступных деяний», две рекомендации (I и IX) были выполнены удовлетворительно, две рекомендации (VI и VIII) были выполнены частично, а пять рекомендаций (II,

⁶⁵⁷ См.: п. 1 – 3, 130 – 133. Объединенные первый и второй раунды оценки. Greco RC-I/II (2010) 2E. Дополнение к докладу о выполнении Российской Федерацией рекомендаций ГРЕКО. Принято на 58-м Пленарном заседании 7 декабря 2012 г. Опубликован в Российской Федерации 15 марта 2013 г. Полный текст на русском языке см.: URL: <http://genproc.gov.ru/anticor/doks/greco071212.pdf> (дата обращения: 26.08.2016).

III, IV, V и VII) выполнены не были. В рамках Темы II — «Прозрачность финансирования политических партий», одна рекомендация (VII) была выполнена удовлетворительно, девять рекомендаций (II, III, IV, V, VI, VIII, X, XI и XII) были выполнены частично, а одна рекомендация (I) выполнена не была.

В рамках Темы I — «Криминализация преступных деяний» ГРЕКО отметила положительные изменения в отношении будущего расширения сферы положений о взяточничестве, которая будет включать в себя любые материальные или нематериальные преимущества, сторонних бенефициаров в случаях пассивного взяточничества в государственном секторе, а также пассивное и активное взяточничество в частном секторе, продление срока давности привлечения к уголовной ответственности за дачу взятки, введение уголовной ответственности за подкуп членов международных парламентских собраний, национальных и иностранных третейских судей. ГРЕКО также приветствует намерение, выраженное органами власти Российской Федерации, в отношении ратификации Дополнительного протокола. Тем не менее соответствующие законопроекты содержат ряд недостатков, некоторые формы и элементы коррупционных деяний продолжают оставаться вне рамок соответствующих статей.

Относительно прозрачности финансирования политических партий ГРЕКО приветствовала проведение плановых мероприятий, которые предназначены для гарантии того, что членские взносы и кредиты не будут использоваться политическими партиями в целях обхода установленных порогов на финансирование, существенно снижая пороги для раскрытия информации о финансировании физическими и юридическими лицами (с некоторыми исключениями), а также приводя общее партийное финансирование, превышающее определенные пороговые значения для обязательного аудита, в соответствие с международными стандартами аудита и устанавливая административную ответственность представителей политических партий за нарушение правил общего финансирования политических партий.

Несмотря на вышеуказанные инициативы, остается большое количество значимых проблем: различные законы и положения, касающиеся финансирования избирательной кампании на федеральном уровне, до сих пор не были пересмотрены для обеспечения четкой, достоверной и однозначной законодательной базы; были приняты недостаточные меры для обеспечения того, чтобы регулирование финансирования политических партий подрывалось злоупотреблением служебными полномочиями; финансирование незарегистрированных общественных объединений и заинтересованных групп, целью которых является финансовая поддержка политических партий, в том числе во время избирательных кампаний, не стало прозрачным; необходимо усилить независимость избирательных комиссий; необходим более полный и эффективный мониторинг финансовой отчетности, охватывающий как общее финансирование политических партий, так и финансирование предвыборной кампании; санкции, предусмотренные за нарушение правил финансирования политических партий, должны стать соразмерными и оказывающими сдерживающее воздействие.

ГРЕКО сделала вывод, что чуть меньше 1/3 всех рекомендаций не были выполнены, и за исключением 3 рекомендаций все остальные рекомендации были выполнены лишь частично ввиду того, что планируемые меры не были приняты или не вступили в силу. Некоторые из них были недостаточными, чтобы полностью удовлетворить требования ГРЕКО. Учитывая, что Российская Федерация собирается предпринять необходимые усилия для устранения вышеуказанных недостатков, ГРЕКО делает вывод о том, что нынешний низкий уровень выполнения рекомендаций не является «полностью неудовлетворительным». ГРЕКО попросила Российскую Федерацию представить дополнительную информацию о реализации рекомендаций⁶⁵⁸.

⁶⁵⁸ См.: п. 1 – 5, 120 – 124. Третий оценочный раунд. Отчет о выполнении рекомендаций Российской Федерацией. «Криминализация преступных деяний». «Прозрачность финансирования политических партий». Принято ГРЕКО на 64-м пленарном заседании 20 июня 2014 г. Полный текст на русском языке см.: URL: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrcoRC3\(2014\)1_Russia_RU.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrcoRC3(2014)1_Russia_RU.pdf) (дата обращения: 26.08.2016).

Стоит признать, что конвенционные контрольные механизмы являются весьма эффективным средством стимулирования имплементации международно-правовых антикоррупционных стандартов. Пример деятельности ГРЕКО доказывает это.

Заключение

Международно-правовые антикоррупционные стандарты имеют огромное значение для борьбы с коррупцией, обеспечивая гармонизацию национальных антикоррупционных законодательств на основе достаточно высоких требований. Тем не менее международное право не может в одиночку решить проблему коррупции и нуждается в содействии национально-го правопорядка, на который приходится основная нагрузка в борьбе с коррупцией.

Сопряжению международно-правовых и внутригосударственных антикоррупционных стандартов служат механизмы имплементации норм международного права. Каждый из способов имплементации должен иметь своей целью максимально возможную реализацию международно-правовых антикоррупционных стандартов. Этому служат как их прямое действие в государстве, так и их рецепция или отсылка к ним национального права.

Контрольный механизм, предусмотренный отдельными международными антикоррупционными договорами, способствует имплементации международных антикоррупционных стандартов.

Оговорки и заявления о толковании, являясь средствами «настройки» и «индивидуализации» международных обязательств, тем не менее, способствуют фрагментации международных антикоррупционных стандартов, их частичной, выборочной имплементации.

Государствам необходимо строго выполнять добровольно взятые на себя международные антикоррупционные стандарты на основе основной нормы международного права *pacta sunt servanda*, что может и несомненно будет способствовать борьбе с одной из масштабнейших юридических проблем — коррупцией.

Контрольные вопросы

1. Что такое международно-правовые антикоррупционные стандарты? Каковы их особенности и предназначение?
2. В чем состоят различия между международными антикоррупционными стандартами и внутригосударственными антикоррупционными стандартами?
3. В каких источниках закрепляются международно-правовые антикоррупционные стандарты?
4. Какое место в нормативной иерархии занимают международно-правовые антикоррупционные стандарты? Какова их юридическая сила? Насколько влияет политическая ситуация в стране на исполнение международных обязательств?
5. Какие способы имплементации международно-правовых антикоррупционных стандартов вам известны? В чем особенность каждого из них?
6. Проведите различие между самоисполнимыми и несамоисполнимыми международными антикоррупционными обязательствами. В чем заключаются их преимущества и недостатки?
7. С какой целью государства прибегают к оговоркам и заявлениям о толковании в механизме имплементации международно-правовых антикоррупционных стандартов. В чем заключается проблема фрагментированной имплементации?
8. Охарактеризуйте контрольный механизм осуществления международно-правовых антикоррупционных стандартов? Какова его функциональная результативность?

Задания

1. Проанализируйте международные антикоррупционные договоры Российской Федерации, укажите, какие содержащиеся в них обязательства являются самоисполнимыми, а какие несамоисполнимыми.

2. Проанализируйте возможность имплементации **ст. 20 «Незаконное обогащение» Конвенции ООН против коррупции:**

«При условии соблюдения своей конституции и основополагающих принципов своей правовой системы каждое Государство-участник рассматривает возможность принятия таких законодательных и других мер, какие могут потребоваться, с тем чтобы признать в качестве уголовно наказуемого деяния, когда оно совершается умышленно, незаконное обогащение, т.е. значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать».

Каковы перспективы ее имплементации и что для этого необходимо предпринять?

3. Проанализируйте возможность имплементации **ст. 26 «Ответственность юридических лиц» Конвенции ООН против коррупции:**

«1. Каждое Государство-участник принимает такие меры, какие, с учетом его правовых принципов, могут потребоваться для установления ответственности юридических лиц за участие в преступлениях, признанных таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией.

2. При условии соблюдения правовых принципов Государства-участника ответственность юридических лиц может быть уголовной, гражданско-правовой или административной.

3. Возложение такой ответственности не наносит ущерба уголовной ответственности физических лиц, совершивших преступления.

4. Каждое Государство-участник, в частности, обеспечивает применение в отношении юридических лиц, привлекаемых к ответственности в соответствии с настоящей статьей, эффективных, соразмерных и оказывающих сдерживающее воздействие уголовных или неуголовных санкций, включая денежные санкции».

Каковы перспективы ее имплементации и что для этого необходимо предпринять?

Список литературы

1. Анतिकоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации: монография / под ред. Т.Я. Хабриевой, А.В. Федорова. М.: «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ», 2015. СПС «КонсультантПлюс».
2. Астанин В.В. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный). СПб.: «Юридический центр Пресс», 2009.
3. Власенко Н.А., Грачева С.А., Рафалюк Е.Е. Теоретический анализ правовых средств и правовых моделей противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 11. СПС «КонсультантПлюс».
4. Горохов Д.Б., Горохова Ю.В. Борьба с коррупцией в свете международных обязательств Российской Федерации: законодательство и практика // Адвокат. 2013. № 12. СПС «КонсультантПлюс».
5. Гравина А.А. Транснациональная коррупция как состав международного преступления // Журнал российского права. 2015. № 12. СПС «КонсультантПлюс».
6. Каширкина А.А. Анतिकоррупционные стандарты ОЭСР: понятие и направления имплементации // Журнал российского права. 2013. № 10. СПС «КонсультантПлюс».
7. Каширкина А.А. Международно-правовые модели имплементации антикоррупционных конвенций // Журнал российского права. 2014. № 3. СПС «КонсультантПлюс».
8. Каширкина А.А., Морозов А.Н. Анतिकоррупционные мониторинговые механизмы в деятельности международных организаций на универсальном и региональном уровнях // Журнал российского права. 2014. № 10. СПС «КонсультантПлюс».
9. Каширкина А.А., Морозов А.Н. Международные рекомендательные акты в российской правовой системе:

- пределы и возможности использования // Журнал российского права. 2015. № 2. СПС «КонсультантПлюс».
10. Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный) / под ред. С.Ю. Наумова, С.Е. Чаннова. М.: Юстицинформ, 2009. СПС «КонсультантПлюс».
 11. Коррупциогенность законодательства: причины, факторы, преодоление. Монография / Отв. ред. Е.И. Спектор, А.М. Цирин. М.: «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ»; Юридическая фирма «Контракт», 2013.
 12. Лошакова С.А. Международно-правовое сотрудничество государств в борьбе с коррупцией как фактор обеспечения безопасности в Европе // Безопасность бизнеса. 2014. № 4. СПС «КонсультантПлюс».
 13. Лошакова С.А. Эволюция международно-правовых аспектов сотрудничества государств в борьбе с коррупцией // Безопасность бизнеса. 2009. № 2. СПС «КонсультантПлюс».
 14. Макаров А.В., Жукова А.С. Дефиниция коррупции во внутригосударственном механизме реализации принципа международного сотрудничества // Юридический мир. 2014. № 1. СПС «КонсультантПлюс».
 15. Макаров А.В., Жукова А.С. Об имплементации международных антикоррупционных конвенций в российское уголовное законодательство // Международное уголовное право и международная юстиция. 2014. № 2. СПС «КонсультантПлюс».
 16. Марочкин С.Ю. Действие и реализация норм международного права в правовой системе Российской Федерации: монография. М.: Норма, Инфра-М, 2011.
 17. Молчанов С.В., Спектор А.А., Туманов Э.В. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный). М.: ЮРКОМПАНИ, 2009.
 18. Морозов А.Н. Международно-правовые и внутригосударственные аспекты присоединения России к Кон-

- венции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию // Журнал российского права. 2014. № 3. СПС «КонсультантПлюс».
19. Мусаелян М.Ф., Хатаева М.А. Правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 1. СПС «КонсультантПлюс».
 20. Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций: монография / отв. ред. О.И. Тиунов). М.: «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ», 2013.
 21. Правовые средства противодействия коррупции: научно-практическое пособие / отв. ред. Н.А. Власенко. М.: «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ», 2013.
 22. Рафалюк Е.Е., Власова Н.В. Юридическая наука в поиске правовых механизмов противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 7. СПС «КонсультантПлюс».
 23. Семин Ю.Ю., Плохов С.В. Имплементации международных норм — процесс сложный. О приведении законодательства Российской Федерации в соответствие с международными стандартами уголовного законодательства // Прокурор. 2015. № 1. СПС «КонсультантПлюс».
 24. Трикоз Е.Н., Цирин А.М. Правовые меры противодействия коррупции // Журнал российского права. 2007. № 9. СПС «КонсультантПлюс».
 25. Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: научно-практическое пособие / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ», «ПОЛИГРАФ-ПЛЮС», 2013.
 26. Хабриева Т.Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6. СПС «КонсультантПлюс».
 27. Цирин А.М., Черепанова Е.В., Тулинова О.А. Современные стандарты и технологии противодействия коррупции // Журнал российского права. 2014. № 7. СПС «КонсультантПлюс».

ПРИЛОЖЕНИЕ

*Авакьян С.А.,
доктор юридических наук, профессор*

ПРОГРАММА УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА (УЧЕБНОГО ПОСОБИЯ) «КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ РЕФОРМ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ»

Учебно-методический комплекс «Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом» подготовлен как учебное пособие для студентов юридических вузов, иных учебных заведений, близких по своему профилю к данной проблематике, а также для всех лиц, которые интересуются организацией публичной власти, государства и общества в целом и более пристально противодействием коррупции как серьезному злу, на преодоление которого направлены усилия и акты Президента Российской Федерации, Федерального Собрания РФ, Правительства РФ и иных федеральных органов исполнительной власти, судов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также старания многих институтов гражданского общества.

Для удобства изучения соответствующих вопросов учебно-методический комплекс разбит на два раздела.

Раздел I «Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ и действий в России и за рубежом» охватывает основные аспекты понятийного аппарата противодействия коррупции и организации соответствующей деятельности в современном мире и непосредственно в Российской Федерации.

При этом ключевая изначальная цель для обучающихся

обусловлена общим назначением УМК — постигнуть роль конституционного права в противодействии коррупции. Для этого предлагается внимание сконцентрировать на следующей группе вопросов:

- конституционное право и коррупция: введение в проблему;
- понятие, классификация, причины коррупции — анализ соответствующих вопросов с позиций экономического, социального и политического развития обществ и государств;
- систематика государственной организации противодействия коррупции, включая общие задачи государства, требования к органам публичной власти, их руководству и служащим, включая правила поведения, законность доходов и расходов, ответственность и т.д.;
- роль конституционно-правового регулирования в общем противостоянии коррупции и особенно политической коррупции.

Взаимодействие механизмов публичной власти и прежде всего государственной власти с экономическими структурами, политическими организациями, общественными формированиями породило проблему их взаимоотношений с властями — органами, депутатами, служащими, влияния на них. Возникло явление лоббизма, распространенное по всему миру, становящееся актуальным и для России. Изучение конституционно-правовых проблем лоббизма в России и за рубежом должно в особенности сконцентрироваться на следующих вопросах:

- лоббизм как правовой инструмент взаимоотношений публичной власти и гражданского общества: вопросы институционализации и конституционализации;
- конституционно-правовое регулирование лоббизма: опыт зарубежных стран;
- выбор современной России в сфере конституционно-правового регулирования лоббизма.

Общепризнано, что наибольшую опасность представляет собой коррупция в государственных и муниципальных органах

власти. Соответственно, изучение задач борьбы с коррупцией предполагает познание тех современных заслонов коррупции, которые находят закрепление в нормах конституционного права, а также отраслевого законодательства. Эти задачи охвачены вторым разделом данной учебной программы.

Раздел II «Конституционно-правовые основы предотвращения и преодоления коррупции в системах государственной и муниципальной службы» охватывает несколько направлений.

Первое из них — декларирование доходов и расходов должностных лиц и кандидатов на должности. Это относительно новое явление в российском конституционном, муниципальном и административно-служебном законодательстве. Особенно важны для изучения следующие вопросы:

1. Декларирование доходов и расходов должностных лиц и кандидатов как правовой механизм противодействия коррупции;
2. Круг руководителей, служащих (чиновников) и депутатов, а также близких им лиц (родственников), чьи доходы и расходы декларируются;
3. Проблемы ответственности (юридической и политической) должностных лиц и кандидатов в случае их «незаконного обогащения»;
4. Общественный резонанс декларирования, роль институтов гражданского общества в механизме декларирования доходов и расходов должностных лиц и кандидатов.

Второе направление — конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, конституционно-правовые аспекты проявления, регламентации и разрешения. Эта группа вопросов нуждается как в теоретическом осмыслении, так и в поиске практических путей и разрешении конфликтов и защиты прав и свобод соответствующих лиц:

1. Необходимость анализа «конфликта интересов» как конституционно-правовой категории;
2. Правовые механизмы предупреждения и урегулирования конфликта интересов в органе публичной власти;

3. Конституционно-правовое осмысление практики применения законодательства о предупреждении и урегулировании конфликта интересов — особенно в целях защиты личности, недопущения ее открытых и тайных преследований.

Третье направление — конституционно-правовые гарантии прозрачности и ответственности в деятельности органов публичной власти. Требование открытости деятельности органов публичной власти преломляется, помимо прочего, и в претензиях как населения, так и общественных структур — знать все как о действиях органов и должностных лиц, так и доходах соответствующих лиц. В связи с этим особенно важно изучение следующих вопросов:

1. Система и соотношение различных конституционно-правовых средств противодействия коррупции в среде отечественной политической элиты;
2. Особенности реализации конституционно-правовых предписаний, предусматривающих прозрачность функционирования государственного аппарата, ответственность государственных органов, их должностных лиц, а также депутатов в РФ;
3. Конституционно-правовые гарантии транспарентности и ответственности политической элиты в зарубежных странах: нормативное закрепление, реализация, перспективы заимствования в России.

Логическое продолжение изучения проблем противодействия коррупции — обращение к современным международным правовым и этическим антикоррупционным стандартам и путям их воплощения в российском конституционном законодательстве. Освоение данной проблематики позволяет получить ответы на такие вопросы:

1. Что представляют собой международные антикоррупционные и этические стандарты;
2. В каких международных документах они отражаются;
3. Механизмы имплементации в национальное законодательство и практику международных антикоррупционных стандартов.

Освоение Учебно-методического комплекса предполагает получение обучающимися знаний по ряду ключевых вопросов.

1. Анализ подходов к явлению коррупции, с тем чтобы далее полноценно выявить роль конституционного права в создании фундаментальных предпосылок противодействия коррупции — оно способствует созданию таких конституционного строя и конституционного правосознания, при которых исключаются коррупционные действия, в целом атмосфера коррупционного поведения.

2. Совершенствование конституционно-правового регулирования системы противодействия коррупции на уровне Российской Федерации, субъектов РФ, при необходимости — на уровне местного самоуправления.

3. Организация целевой деятельности государственных и муниципальных органов по созданию антикоррупционной обстановки в государстве, субъекте Российской Федерации, муниципальном образовании.

3. Создание соответствующих подразделений в органах государственной власти и органах местного самоуправления, целенаправленно ведущих работу по преодолению коррупции и обеспечению правовой ответственности должностных лиц, виновных в коррупционных нарушениях; статус таких подразделений, полномочия, порядок деятельности.

4. Распространение требований антикоррупционного поведения, на бизнес-структуры, общественные и прежде всего политические объединения. Специфика конституционно-правового регулирования данного направления и его реальной организации.

6. Формирование прозрачности деятельности органов публичной власти, политических структур, бизнессообщества с целью доведения явлений коррупции, так же как и правомерного поведения до сведения гражданского общества.

Изучение проблематики противодействия коррупции осуществляется на базе не только федерального законодательства, но также нормативно-правового материала соответствующего субъекта Российской Федерации. Помимо этого в учебном

процессе используются и обобщаются общие и региональные сведения о коррупционном поведении депутатов, должностных лиц органов публичной власти, политиков и бизнесменов.

Результаты изучения могут стать предметом дискуссий и круглых столов студентов, в том числе с приглашением депутатов, должностных лиц органов публичной власти, политиков, предпринимателей, представителей средств массовой информации.

По решению юридического факультета института соответствующего вуза обучение проводится в форме лекционного курса и семинарских занятий. По итогам изучения данного предмета с учетом учебных планов конкретных вузов проводится зачет или экзамен. Кафедры конституционно-правовых дисциплин предлагают студентам тематику курсовых и выпускных работ.

УЧЕБНОЕ ИЗДАНИЕ
EDUCATIONAL EDITION

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
АНТИКОРРУПЦИОННЫХ РЕФОРМ
В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ**

Учебное пособие

**CONSTITUTIONAL AND LEGAL FOUNDATIONS
OF AN ANTI-CORRUPTION REFORMS
IN RUSSIA AND ABROAD**

Textbook

ИЗДАТЕЛЬСТВО «ЮСТИЦИНФОРМ»
юридическая, экономическая и деловая литература;
журналы «Право и экономика», «Вестник арбитражной практики»,
«Журнал предпринимательского и корпоративного права»
YUSTITSINFORM» PUBLISHING HOUSE
legal, economic and business literature
magazines «Law and Economics», «Bulletin of arbitration practice»,
«Journal of Entrepreneurship and Corporate Law»

Главный редактор В.А. Вайпан
Chief editor V.A. Vaypan

Генеральный директор В.В. Прошин
CEO V.V. Proshin

Санитарно-эпидемиологическое заключение
№ 77.99.60.953.Д.010271.09.08 от 25.09.2008 г.
Sanitary-epidemiology authorization
No. 77.99.60.953.D.010271.09.08 of 25 September 2008

Подписано в печать 25.11.2016.
Формат 60x90/16. Бумага офсетная. Печ. л. 35.5. Тираж 500 шт.
Signed in print 25.11.2016. Format 60x90/16. Offset paper. Print. l. 35.5. 500 copies.

Юстицинформ
119607, г. Москва, ул. Лобачевского, 94, оф. 7. Тел.: (495) 232-12-42
Yustitsinform
119607, Moscow, ul. Lobachevskogo, 94, office 7. Phone number: (495) 232-12-42
<http://www.jusinf.ru> E-mail: info@jusinf.ru